

**DIAGNÓSTICO DE BASE DEL PROYECTO
“TRANSPARENCIA EN LAS ADQUISICIONES ESTATALES”**

Informe final

Lima, agosto de 2004

**DIAGNÓSTICO DE BASE DEL PROYECTO
“TRANSPARENCIA EN LAS ADQUISICIONES ESTATALES”**

INFORME FINAL

ANTECEDENTES

El proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) encargó al Instituto de Estudios Peruanos la realización de un diagnóstico de base sobre el estado actual de desempeño y aplicación de la ley y el reglamento de contrataciones y adquisiciones del Estado de los gobiernos regionales y los gobiernos locales correspondientes a los departamentos de San Martín, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali, Ayacucho y Cusco.

Este diagnóstico se inició con la revisión de información secundaria y la elaboración de los instrumentos de recolección de información que son la base empírica en la que se sustenta el presente informe.

Los encargados de recoger la información en el campo han sido los promotores del proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales, los cuales fueron capacitados por el IEP en el tema de la muestra y de la encuesta¹. La realización de los grupos focales y entrevistas estuvo a cargo de Brigitte Davey Talledo y Raúl Hernández Asensio. La redacción de este informe estuvo a cargo de Patricia Zárate Ardela (coordinadora del estudio), Juan José Miranda y Raúl Hernández Asensio.

Queremos agradecer el buen espíritu de trabajo de los promotores, que tuvieron que desplazarse a diferentes lugares de los departamentos donde se realizó el estudio para poder aplicar la encuesta donde la muestra lo indicara. Asimismo agradecer a la Dra. Ana Teresa Revilla, jefa del proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales, a José Alarco por la ayuda para la logística del estudio y a Carlos Ollé por las facilidades administrativas y a todos ellos por los comentarios realizados a la versión preliminar de este informe.

¹ Se ha trabajado con un total de doce promotores. En Ayacucho: Robert Carbajal; en Cusco: Gladys Casós y Michael Sánchez; en Huánuco: Sandy Martell y René Calderón; en Junín y

Pasco: Francisco Amaro, Miguel Calzada y Patricia Olivera; en San Martín: Edilberto Pezo y posteriormente se incorporó Gina Escobedo; finalmente, en Ucayali: Hugo Peña.

INTRODUCCIÓN

Los departamentos del área de aplicación del proyecto “Transparencia en las Adquisiciones y Contrataciones Estatales”: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali, están ubicados en los departamentos de la sierra y selva del Perú, tienen una población que supera los cinco millones de habitantes, con un alto porcentaje de población en áreas rurales (46%).

Cuadro 1
Distribución de la población en área urbana y rural

Región	Población Total	Población urbana		Población rural	
Ayacucho	531,126	255,340	48.1	275,786	51.9
Cusco	1,202,352	551,322	45.9	651,030	54.1
Huánuco	826,096	319,057	38.6	507,040	61.4
Junín	1,241,494	812,909	65.5	428,585	34.5
Pasco	251,880	148,463	58.9	103,417	41.1
San Martín	827,856	503,472	60.8	324,383	39.2
Ucayali	472,206	307,187	65.1	165,019	34.9
Total	5,353,010	2,897,750	54.1	2,455,260	45.9

Fuente: Proyecciones de población al 2003 del INEI.

Se trata de departamentos particularmente pobres y con un bajo acceso a los servicios básicos como el agua, el desagüe y la luz. Mientras en Lima Metropolitana más del 77 por ciento de los hogares cuenta con servicio de agua potable, en Huánuco este porcentaje no llega al 35 por ciento. En cuanto al servicio de desagüe, en ninguno de esos departamentos se supera el promedio nacional que es de 42 por ciento de hogares con servicio de desagüe (Cuadro 2).

Cuadro 2
Acceso a servicios básicos

	Perú	Lima Met.	Ayacucho	Cusco	Huánuco	Junín	Pasco	Ucayali	San Martín
% de población con acceso a agua	59.3	77.1	59.9	55.2	34.5	62.2	40.1	35.8	58.4
% de población con servicio de desagüe	41.9	70.2	26.2	30.9	23.4	35.5	21.4	22.1	27.9
% de población con acceso a electricidad	67.5	95.8	50.1	67.7	35.5	76.1	65.6	57.7	58.4

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2002 - IV Trimestre.
Elaboración propia

Además de ello, estos departamentos tienen en común el ser las zonas con mayor producción de hoja de coca, que en gran medida es destinada al narcotráfico². Asimismo en estas zonas se ha concentrado por muchos años el apoyo de USAID/Perú, tanto en programas de desarrollo alternativo como de fortalecimiento de la democracia y apoyo al proceso de descentralización.

El principal objetivo del diagnóstico era saber si los gobiernos regionales y municipales de los departamentos de San Martín, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali, Ayacucho y Cusco conocían y aplicaban la normativa estatal sobre contrataciones y adquisiciones del Estado.

Para ello se diseñó una muestra y un cuestionario a ser aplicado en las municipalidades ubicadas en dicha muestra. Se hizo una muestra del total de municipalidades, diferenciando si pertenecían al ámbito urbano o rural³. Para la distribución urbano / rural al interior de la muestra se tomó en cuenta el porcentaje de población urbana en el total de los siete departamentos que conforman el ámbito de estudio, el porcentaje de población urbana en el total de los siete departamentos es de 54 por ciento (Cuadro 1), ése fue el punto de quiebre en la definición del ámbito de las municipalidades.

Cuadro 3
Municipalidades de la zona de estudio

Dptos. de la zona de estudio	Total de municipalidades	Municipalidades Provinciales	Municipalidades Distritales
Ayacucho	110	11	99
Cusco	108	13	95
Huánuco	74	11	63
Junín	123	9	114
Pasco	28	3	25
San Martín	77	10	67
Ucayali	14	4	10
Total	534	61	472

Para los resultados globales, en la hipótesis más desfavorable ($p=50$ y $q=50$), se ha estimado un margen de error de ± 5.0 por ciento, para un nivel de confianza del 95 por

² Una excepción importante es el caso de Cusco, donde el mayor porcentaje de la producción de hoja de coca se destina al consumo tradicional.

³ La muestra se presenta en el anexo 2.

ciento. El tamaño de la muestra, obtenido fue de 181 municipalidades, este número inicial aumentó porque hicimos algunas encuestas adicionales, quedando una muestra final de 187 municipalidades (Cuadro 4). El 89 por ciento de la muestra está conformado por municipalidades distritales y el 11 por ciento por municipalidades provinciales, siendo Junín la región con mayor participación en la muestra.

Cuadro 4
Muestra de municipalidades según área geográfica

Región	Municipalidad distrital	Municipalidad provincial	Total
Ayacucho	34	6	40
Cusco	33	3	36
Huánuco	24	4	28
Junín	41	2	43
Pasco	8	1	9
San Martín	23	3	26
Ucayali	4	1	5
Total	167	20	187

De las 187 municipalidades analizadas, 132 son rurales –dada la definición que adoptamos para la elaboración de la muestra- y 55 son urbanas. Ello nos da 71 por ciento de municipalidades urbanas y 31 por ciento de municipalidades rurales.

Este informe presenta los principales resultados encontrados tanto en la encuesta aplicada por los promotores como en las visitas de campo, grupos focales y las entrevistas realizadas por los investigadores del IEP al personal de algunas de las municipalidades de la muestra y a los propios promotores de CONSUCODE. El informe contiene cinco secciones principales:

1. Un estado de la cuestión en el tema de las contrataciones y adquisiciones estatales.
2. La descripción del ámbito de estudio y el presupuesto de las municipalidades de la muestra.
3. Los resultados principales obtenidos en la encuesta.
4. El análisis de la información de la encuesta.
5. Principales conclusiones

Por último, se incluye como anexos:

1. El cuestionario aplicado en la encuesta
2. La muestra definitiva
3. El presupuesto inicial de apertura de los distritos que conforman la muestra
4. Un anexo de comentarios y observaciones sobre determinados puntos de la encuesta.

1. CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES ESTATALES, UN ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este acápite se presenta la revisión bibliográfica de publicaciones asequibles acerca del tema de contrataciones y adquisiciones del Estado. Para esto, inicialmente se muestran algunos aspectos teóricos, luego se proporciona una revisión acerca del tema de control y seguimiento elaborado principalmente sobre la base de los informes de la Asociación Ciudadanos al Día; y, finalmente, se muestra algunas experiencias en sistemas electrónicos para las compras estatales.

Aspectos Teóricos

En general, la literatura sobre las contrataciones y adquisiciones del Estado es escasa tanto en el ámbito nacional, como internacional. Dentro de esta escasez de información, hay dos corrientes bastante delimitadas. Una visión desde el Derecho y, otra, desde la Economía. Ante esto se proporciona una breve descripción de cada una de ellas, pero otorgando mayor importancia a la visión económica como se verá a continuación.

a) Apreciación desde la Economía

Respecto de la visión económica, esta se centra en analizar los problemas que no permiten lograr la eficiencia en las compras estatales a través de la réplica de mercados competitivos. Estos problemas de los mercados competitivos, teóricamente se generan porque la economía se basa en dos supuestos que no se cumplen en la realidad: información completa y bienes homogéneos. Ante esto, hay alternativas ya consensuadas y ampliamente aplicadas. En efecto, para lograr diseminar la información se han desarrollado diversos mecanismos de subastas, en tanto que para lograr que la calidad del producto o servicio sea correcta, el mecanismo de pre-calificación constituye una alternativa elemental (Tovar y Casas, 1997).

Otros problemas sustanciales que influyen en las compras estatales son los relacionados con los niveles de discriminación, la falta de transparencia y, finalmente, las ofertas no competitivas (Hoekman, 1998).

Respecto de la **discriminación** diversos autores afirman que comúnmente la discriminación se genera a favor de las firmas locales y en contra de las firmas extranjeras, a pesar de que racionalmente esto genera imperfecciones en las compras estatales.^{4,5} Según Evenett y Hoekman (2004), esta discriminación lleva que se reduzca la competencia y, además, que las empresas locales generen mayores ingresos.⁶

Otros autores, sin embargo, muestran que la decisión de discriminar por parte del gobierno puede ser perfectamente racional. En efecto, si existen costos que generen ventajas para las firmas extranjeras, entonces, el gobierno puede discriminarlas con el fin de simular la competencia (McAfee and McMillan, 1989); o, simplemente el gobierno prefiere generar ingresos para las firmas locales en vez de las firmas extranjeras pues estas contribuyen para el desarrollo local a diferencia de las extranjeras (Branco, 1994); o sino para proteger a las industrias nacientes y evitar que las empresas extranjeras sucumban a las empresas locales (Neagelen y Mougeot, 1998).

Por otro lado, otro problema comúnmente hallado, es la **falta de transparencia** en los procesos de adquisiciones estatales ya que puede generar corrupción y, por ende, pérdidas sustanciales en el presupuesto gubernamental, en el sentido de que se contrata a **proveedores no eficientes**. Algunos estudios de casos muestran que el costo de los proyectos puede incrementarse en un rango entre el 25 por ciento y el 50 por ciento del costo total lo que traslada a mayores gastos estatales (Ades y Di Tella,

⁴ Este problema ha empezado a ser estudiado debido a que en la Organización Mundial de Comercio (OMC) una excepción que lograron los países en desarrollo es acerca de las compras estatales para favorecer a las empresas locales con el fin de promover el desarrollo de la industria local.

⁵ Neagelen y Mougeot (1998), para un estudio finalizado aproximadamente en el año 1996 –a un año de la creación de la OMC, en 1995–, muestran que la práctica de discriminar en favor de empresas locales es bastante común. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos ofrece a las empresas locales un 6 por ciento de las compras, valor que se incrementa a 12 por ciento en caso de pequeñas empresas para regiones con alto desempleo y, puede llegar hasta el 50 por ciento, como en el caso de los equipos militares. Esta discriminación también se aplica en la Unión Europea pues otorga una preferencia de 3 por ciento en el precio para las compras en los sectores que tienen características de monopolio natural (distribución de agua, energía, transporte y telecomunicaciones).

⁶ Respecto de este punto, una excepción para el caso peruano es que se permite la compra de medicamentos genéricos, por parte de las entidades públicas, sin importar el lugar de ubicación de la planta industrial o el lugar de procedencia del producto, con el fin de reducir los gastos en las compras estatales (INDECOPI, 2002). Para mayor detalle ver: D.S. 062-2001-PCM publicado el 27 de Mayo del 2001.

1997 y Bardhan, 1997; citados en Evenett y Hoekman, 2004 o Wade 1982 y Rose-Ackerman 1995; citados en Hoekman, 1998).

Evenett y Hoekman (2004) plantean como hipótesis que algunos motivos que pueden promover esta carencia de transparencia son: (i) El Estado no tiene la capacidad para invertir en un régimen de compras transparentes; (ii) El estado, mediante la falta de transparencia, busca burlar el principio de no-discriminación con el fin de promover a las empresas locales; o, tal vez porque (iii) Ciertos empleados públicos se ven beneficiados por las coimas que pueden obtener.⁷

Ante esto, existe una nueva corriente para solucionar el problema de la transparencia, dentro en un entorno creciente por el uso del Internet: La realización de las compras estatales por medios electrónicos. Según el World Bank (2003) e IADB (2002) esta metodología promueve, adicionalmente, la eficiencia y reduce los incentivos para el fraude y permite una mayor integración (World Bank, 2003 e IADB, 2002).

En general, este proceso de compras estatales por medios electrónicos actualmente se denomina “*E-Government*”, el cual es una variación del famoso “*Business to Business (B2B) E-Commerce*” ampliamente utilizado en los últimos años por el sector privado y que generó la reducción de los costos afines con estas actividades (Panayiotou, Gayialis y Tatsiopoulos, 2003).

b) *Apreciación desde el Derecho*

Respecto de la visión del derecho, las publicaciones se basan en el contexto de cada país. De esta manera, Bacacorzo (1999), Bartra (1999), Linares (2002) y Cassina (2002) analizan y discuten para el caso peruano la doctrina en el cual se basa el sistema de contrataciones y adquisiciones.

Adicionalmente, diversos autores se caracterizan por analizar detalladamente el Texto Único Ordenado y el Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del

⁷ Esta alternativa es más perjudicial para las Pequeñas y Micro Empresas ya que estas no cuentan con capacidad económica, a diferencia de las grandes empresas, para poder sobornar a cualquier empleado público que tenga injerencia en la toma de decisión de un proceso de compras estatales.

Estado desde la concepción legal. Aquí se encuentran: Castañeda (2002), Álvarez (2002); y, adicionalmente, los autores mencionados en el párrafo superior.⁸

Finalmente, desde un punto de vista práctico para la gestión municipal, Transparencia (1999) desarrolla genéricamente los temas relacionados a las compras y adquisiciones estatales. Ellos manifiestan que todo proceso de contratación debe ser programado y tiene que basarse en cuatro criterios: (i) Calidad correcta, (ii) Precio correcto, (iii) Cantidad correcta; y, (iv) Tiempo correcto. Por otro lado, afirman que todo proceso de contratación o adquisición debe basarse en diversos principios entre los que resaltan: (i) Libre competencia, (ii) Imparcialidad, (iii) Transparencia, (iv) Trato justo e igualitario; y, (v) Eficiencia.

Control y Seguimiento

El Estado se caracteriza por ser uno de los principales agentes compradores de bienes y servicios en el mercado nacional:

“el Estado peruano celebra alrededor de 840 mil contratos al año para adquirir bienes, contratar obras u obtener servicios de personas naturales y empresas proveedoras, por una suma de alrededor de US \$ 4 mil millones, que representan el 25 por ciento del presupuesto total nacional y el 7 por ciento del PBI” (CAD, 2002a).

De esta manera, con el objetivo de analizar la transparencia en las transacciones del Estado y evitar la corrupción en las compras estatales, la institución peruana Ciudadanos al Día, liderada por Beatriz Boza, ha empezado a realizar diversos estudios que buscan evaluar, mediante la transparencia en la información⁹, la eficiencia en el gasto de diversas y la característica de los proveedores de las instituciones públicas.

Así, algunos resultados de sus estudios muestran lo siguiente:

⁸ Muchos de estos autores tienen publicaciones anuales. Es decir, cada año renuevan sus publicaciones con el objetivo de que no se encuentren relegadas respecto de la evolución de la base legal del tema.

⁹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. 072-2003-PCM). Mediante estas normas legales se obliga a “toda entidad del Estado debe dar a conocer: (i) Su Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones, (ii) las contrataciones realizadas, (iii) la lista de sus proveedores; y, (iv) los proyectos de inversión” (CAD, 2004).

- CAD (2004) evaluó a los 16 ministerios y encuentra que el 80 por ciento –en promedio– de las instituciones cumple con los cuatro rubros evaluados (Publicación del Plan Anual de Contrataciones, Lista de Proveedores, compras realizadas, proyectos de inversión); sin embargo, no es homogéneo. En efecto, sólo cuatro ministerios cumplen con los cuatro rubros: El Ministerio de Economía y Finanzas, El Ministerio de Defensa, El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Producción. Para mayor detalle ver el Cuadro 5.

Cuadro 5
Transparencia en la Publicación de Información sobre Contrataciones en las páginas web de los Ministerios (Al Tercer Trimestre del 2003)

Orden	Ministerio	Plan Anual de Contrataciones	Relación de Proveedores	Contrataciones Realizadas ^{1/}	Proyectos de Inversión Pública ^{2/}	% de Cumplimiento ^{3/}
1	Economía y Finanzas	v	v	v	v	100%
2	Defensa	v	v	v	v	100%
3	Relaciones Exteriores	v	v	v	(*)	100%
4	Producción	v	v	v	v	100%
5	Trabajo y Promoción del Empleo	No	v	v	v	75%
6	Agricultura	v	No (**)	v	v	75%
7	Comercio Exterior y Turismo	v	No (**)	v	v	75%
8	Educación	v	No (**)	v	v	75%
9	Energía y Minas	v	No	v	v	75%
10	Interior	v	No	v	v	75%
11	Justicia	v	No (**)	v	v	75%
12	Mujer y Desarrollo Social	v	No (**)	v	v	75%
13	Salud	v	No (**)	v	v	75%
14	Transportes y Comunicaciones	v	No (**)	v	v	75%
15	Vivienda Construcción y Saneamiento	v	No (**)	v	v	75%
16	Presidencia Consejo de Ministros	No	No	v	v	50%
Promedio		87.50%	31.25%	100%	100%	80%

1/ Contrataciones realizadas en el curso del tercer trimestre del año 2003 (julio-setiembre)

2/ Proyectos de inversión en ejecución al tercer trimestre del año 2003 (julio-setiembre)

3/ Para efectos de esta evaluación, a cada ítem cumplido se asigna un 25 por ciento de nivel de cumplimiento

(*) No tiene proyectos de inversión

(**) Publican la relación de ganadores de los procesos, pero no se publica una lista independiente de sus proveedores

Fuente: CAD (2004)

- CAD (2003b) muestra que los ministerios que realizaron mayores gastos en bienes, servicios e inversión durante 1999 a 2003 (a septiembre) Fueron: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, El Ministerio de Defensa, El Ministerio de Salud y El Ministerio de Agricultura. Adicionalmente evaluó a los principales proveedores por ministerio. Como se observa en el cuadro 6, El gasto promedio mensual del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para el período 1999 – 2002 (a

septiembre), asciende a S/. 95 millones de soles; seguido, luego, por el Ministerio de Defensa con S/. 87 millones de soles en promedio.¹⁰

Cuadro 6
Gastos en Bienes, Servicios e Inversión en los Ministerios según Gasto Ejecutado
(A Septiembre del 2003 – En Miles de Nuevos Soles)

Orden	Ministerio	1999	2000	2001	2002	A Septiembre 2003	Acumulado ^{1/}	Promedio Mensual ^{2/}
1	Transportes y Comunicaciones ^{3/}	1,508,799	1,168,387	1,006,462	938,201	800,684	5,422,533	95,132
2	Defensa ^{4/}	1,020,124	1,243,336	1,167,633	882,828	657,510	4,971,431	87,218
3	Salud	935,115	967,692	958,101	874,277	596,319	4,331,504	75,991
4	Agricultura	820,285	621,794	585,238	478,989	277,511	2,783,816	48,839
5	Interior ^{4/}	717,653	799,336	525,559	350,965	342,509	2,736,022	48,000
6	Educación	517,648	473,567	341,254	352,855	282,527	1,967,850	34,524
7	Economía y Finanzas	356,501	367,974	408,359	458,718	240,246	1,831,799	32,137
8	Vivienda Construcción y Saneamiento ^{5/}	231,357	318,121	380,444	205,027	135,255	1,270,203	22,284
9	Energía y Minas	211,264	171,315	183,641	68,434	115,841	750,495	13,167
10	Relaciones Exteriores	143,529	145,835	145,715	127,627	108,357	671,063	11,773
11	Trabajo y Promoción del Empleo	63,949	35,184	22,944	137,878	160,312	420,266	7,373
12	Presidencia Consejo de Ministro	89,616	170,072	76,922	40,710	28,944	406,263	7,127
13	Mujer y Desarrollo Social ^{6/}	75,075	94,422	76,587	44,980	41,706	332,771	5,838
14	Producción ^{7/}	145,849	22,912	26,417	25,749	13,787	234,715	4,118
15	Comercio Exterior y Turismo ^{8/}	17,172	20,782	18,465	24,994	45,380	126,793	2,224
16	Justicia	14,300	19,033	22,823	10,850	16,578	83,583	1,466
	Total	6,868,237	6,639,762	5,946,564	5,023,081	3,863,465	28,341,108	497,212

1/ Corresponde a la suma de los montos ejecutados en el período 1999-2003 registrados en el módulo Gobierno Central SIAF-SP del Portal de Transparencia Económica. Para el año 2003, se considera hasta el mes de setiembre.

2/ El promedio mensual se ha obtenido dividiendo el monto acumulado del periodo 1999-2003 entre 57 meses.

3/ Debido a la reorganización de ministerios en el año 2002, para efectos de realizar una comparación histórica, se ha considerado en este rubro los montos del ex Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción a junio del 2002 y en adelante los montos del nuevo Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

4/ En el caso de los ministerios de Defensa e Interior el Módulo SIAF del Portal de Transparencia Económica del MEF solo registra información contable a partir del 2001. Los datos que corresponde al año 1999 y 2000 han sido extraídos del módulo de la Cuenta General de la República.

5/ Debido a la reorganización de ministerios en el año 2002, para efectos de realizar una comparación histórica, se ha considerado dentro de este rubro a los montos contratados por el ex Ministerio de la Presidencia hasta junio del 2002 y en adelante los montos contratados por el nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

6/ Debido a la reorganización de ministerios en el año 2002, para efectos de realizar una comparación histórica, se ha sumado en este rubro los montos del ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano a junio del 2002, con el nuevo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

¹⁰ En el estudio desarrollado por CAD (2003b) no se afirma si es que los montos consignados para la Presidencia de Consejo de Ministros incluyen o no a los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR.

7/ Debido a la reorganización de ministerios en el año 2002, para efectos de realizar una comparación histórica, se ha sumado los montos del antiguo Ministerio de Pesquería a junio del 2002, con las compras del nuevo Ministerio de la Producción desde su existencia en junio del 2002 hacia adelante.

8/ Debido a la reorganización de ministerios en el año 2002, para efectos de realizar una comparación histórica, se ha sumado los montos del antiguo MITINCI a junio del 2002 con los del nuevo Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Fuente: CAD (2003b)

- CAD (2003a) y CAD (2002a) analizan a las principales empresas proveedoras del Estado, aunque en diferentes períodos fiscales. Sin embargo, se observa resultados similares. De esta manera, se muestra que Telefónica del Perú es el principal proveedor del Estado, seguido por la Constructora Queiroz Galvao Sucursal del Perú, Constructora Norberto Odebrecht, Petroperú y Cosapi S.A., entre otras. En el cuadro 7 se muestran a las diez principales empresas proveedoras durante el período 1999 – 2002, en tanto que en cuadro 8 se observan a las 10 principales empresas proveedoras correspondientes al año 2002.

Cuadro 7
Los 10 Mayores Proveedores del Estado
(Acumulado 1999-2002)

Orden	Proveedor	Millones de Soles
1	Telefónica del Perú S.A.A.	549.8
2	Constructora Norberto Odebrecht S.A.	431.4
3	Constructora Queiroz Galvao S.A.	349.5
4	Petroperú S.A.	260.4
5	JJC Contratistas Generales S.A.	217.3
6	Cosapi S.A.	217.1
7	Constructora Andrade Gutiérrez	184.2
8	Consortio Chinecas	179.5
9	IBM del Perú S.A.C.	158
10	Energoprojekt Holding S.A.	72.3

Fuente: CAD (2003a)

Cuadro 8
Los 10 Mayores Proveedores del Estado
(Año 2002)

Orden	Proveedor	Millones de Soles
1	Telefónica del Perú S.A.A.	143.8
2	JJC Contratistas Generales S.A.	121.3
3	Constructora Queiroz Galvao S.A.	74

Orden	Proveedor	Millones de Soles
4	Energoprojekt Holding S.A.	70.9
5	Petroperú S.A.	70.6
6	Servicios Industriales de la Marina	53.3
7	Consortio Vegsa CG-Méndez	44.5
8	Wiese Aetna Cía. De Seguros	42.3
9	ICCGSA - Tizón Asociado	40.1
10	EDELNOR	38.9

Fuente: CAD (2003a)

- CAD (2002b) muestra que de un total de 16 ministerios, sólo cuatro han cumplido integralmente con publicar en sus páginas web los Planes Anuales de Contrataciones y Adquisiciones, sus procesos concluidos así como los procesos en curso. Estos son: El Ministerio del Interior, El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, El Ministerio de Educación y El Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Por otro lado, en este informe se incluye un análisis sencillo, pero importante, de “preguntas frecuentes” en donde se analizan los aspectos generales de las compras y adquisición del Estado, de los proveedores del Estado y, finalmente, del CONSUCODE.

EXPERIENCIAS PRÁCTICAS EN SISTEMAS ELECTRÓNICOS Y COMPRAS ESTATALES

El uso de sistemas electrónicos en los últimos años ha adquirido sustancial relevancia dentro de los procesos de reforma de los Estados. En Efecto, actualmente constituyen un eje importante pues se logra implementar mejores prácticas por los gobiernos y, de esta manera, hacer más eficiente y transparentes los procesos de compras del Estado. En este aspecto, diversas instituciones multilaterales (como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, La Unión Europea¹¹ y el Banco Mundial) vienen apoyando dicha iniciativa aportado recursos económicos y técnicos.

a) El Programa de la Organización de Estados Americanos (OEA) – Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD)

¹¹ La Unión Europea también otorga prioridad al sistema de compras electrónicas. Mayor información puede encontrarse en: “Adaptando La Contratación Pública Europea A La Era De La Información”, disponible en: <http://simap.eu.int/ES/pub/src/welcome.htm>.

El Programa de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizado de manera conjunta con la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) se denomina **Programa de Compras Gubernamentales** y tiene tres objetivos ambiciosos: (i) “Aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia en las operaciones del sector público para frenar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad democrática y fomentar el crecimiento económico”, (ii) “Fomentar y facilitar la participación de la pequeña empresa en las compras del sector público y en otras formas de comercio electrónico, con miras a aumentar el empleo y reducir la pobreza” y, finalmente, (iii) “Descentralizar el gobierno y fortalecer los gobiernos provinciales y municipales para prestar un mejor servicio a las comunidades locales y facilitar el desarrollo de las empresas locales” (OEA-IACD, 2002).

Para llevar a cabo los objetivos propuestos han elaborado un documento en el que se analizan experiencias de diversos países donde se aplican las compras gubernamentales por medios electrónicos con el fin de mostrar a las instituciones encargadas dónde, cómo y qué se está haciendo con respecto del tema. En general, se llega a la conclusión de que hay dos sistemas de compras electrónicas que dependen del enfoque adoptado. Uno de ellos son los “Sistemas de Información” que simplemente proporcionan información y, el segundo, son los “Sistemas de Información y Transacciones” que incluye la opción de realizar operación en línea (OEA-IACD, 2003).

Es importante mencionar que este programa también busca apoyar al Estado peruano. Así, durante el año 2002, se conformó una misión técnica para consultar con el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) para desarrollar un modelo de cooperación técnica entre COMPRANET de México con CONSUCODE, en especial para las licitaciones y contratos de gran tamaño (OEA-IACD, 2002).¹²

b) El Programa del Banco Interamericano de Desarrollo (IADB) – Banco Mundial (WB) – Banco Asiático de Desarrollo (ADB)

El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo han venido desarrollando diversas acciones para promover las compras electrónicas. Así, para principios del año 2003, los tres bancos crearon un grupo de trabajo (*Electronic Government Procurement, E-GP*) con el objetivo de armonizar sus

estrategias y soportes para adquisiciones a través de medios electrónicos. La información se encuentra disponible en el siguiente portal de Internet: <http://www.mdb-egp.org/>.

En este programa se proporciona interesante información, mediante el sitio web, de manera detallada por país respecto de prácticas en compras electrónicas (*E-GP MAP*): Instituciones encargadas, legislación vigente, principales características del sistema de compras estatales, estadísticas, entre otros.

Por otro lado, también se encuentran algunos documentos recientemente elaborados que buscan aportar al desarrollo de las compras electrónicas. Así, en el "*E-GP Standards Framework*" se proporciona, de manera general, la importancia del desarrollo de un software, pero unido a otros elementos importantes como un catálogo de productos, descriptores de los negocios, legislación, seguridad, confidencialidad, entre otros, que deben guiar a todo proceso de compras electrónicas (ADB-IADB-WB, 2004a).

Por otro lado, en un segundo documento denominado "*E-GP Strategic Overview*", el cual está dirigido para los hacedores de políticas, se muestra la importancia de esta estrategia y todos los beneficios que genera. El objetivo de este documento es transmitir los beneficios del uso de la tecnología de la información y que puede lograr cosas tan importantes como las inversiones clásicas de los gobiernos en infraestructura, por ejemplo (ADB-IADB-WB, 2004b).

En el documento "*E-GP Roadmap*", logra identificar una serie de componentes elementales (como las partes involucradas), etapas y pasos que deben de considerarse para lograr el éxito en la aplicación de un programa de compras electrónicas. Estas etapas y procesos están detallados de manera esquemática en el documento y se basan en un proceso común de compras: (i) Planeación del proceso; (ii) Publicación de la información relevante; (iii) implementación contractual (selección del oferente); y, finalmente, (iv) realización de la compra (ADB-IADB-WB, 2004c).

Este documento mencionado en el párrafo anterior se complementa con el "*E-GP Strategic Planning Guide*", el cual provee una guía general para desarrollar el programa

¹² Mayor detalle del programa puede encontrarse en el siguiente link:

de compras electrónicas y el cual menciona la importancia de las instituciones gubernamentales encargadas de los procesos, la infraestructura mínima necesaria y sus principales características y, por último, la legislación pertinente (ADB-IADB-WB, 2004d)^{13,14}

c) El Programa Peruano

Finalmente, el Perú también ha realizado algunas iniciativas independientes sobre las compras estatales con los sistemas electrónicos con el fin de mejorar la eficiencia del Estado. De esta manera, a finales del año 2002, se creó una Comisión Multisectorial que tuvo como objetivo elaborar un informe de los requerimientos técnicos funcionales y de información del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE).¹⁵

Según dicho Informe Final de la Comisión, el SEACE será un software –basado en un ambiente de Internet– que permitirá: (i) Difundir información de los procesos de selección de proveedores, (ii) Facilitar el desarrollo de las transacciones electrónicas para las compras; y, (iii) Habilitar la política de transparencia y reducción de la corrupción.

Para lograr el desarrollo del SEACE se requiere tener consideraciones mínimas, tanto técnicas como legales que sustenten al proceso. Respecto de las consideraciones legales, según la comisión, es necesario realizar algunas modificaciones o especificaciones legales las cuales son: (i) Respecto de la firma digital es necesario especificar la participación de personas jurídicas de naturaleza pública; (ii) Debe modificarse y actualizarse el Decreto Legislativo 827 respecto de los archivos

http://www.iacd.oas.org/template-spanish/mejores_practicas_inf.htm

¹³ Mayor información del programa específico del BID puede encontrarse en: el siguiente link: <http://www.iadb.org/ros/prm/EGPGenInfo.asp>

¹⁴ Mayor información del programa específico del Banco Mundial puede encontrarse en: el siguiente link:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20109646~menuPK:84285~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html>

¹⁵ Decreto Supremo 099-2002-PCM. Crean Comisión Multisectorial que elaborará informe sobre requerimientos técnicos funcionales y de información del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado. Norma publicada el 10 de Octubre del 2002.

electrónicos; y, finalmente, (iii) Debe modificarse la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado incorporando un capítulo referente al SEACE.

Complementariamente debe elaborarse una norma que permita la elaboración o incorporación de un Catálogo de bienes, servicios y obras de manera estandarizada – que puede ser de alguna organización internacional–; y, por otro lado, debe de clarificarse las variables que reconocen a una Pequeñas y Micro Empresa ya que estas en la actualidad se reconocen según el número de trabajadores y “otros” según cada sector (PCM, 2003).

Por otro lado, este sistema, que forma parte de un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), será desarrollado, administrado y operado por CONSUCODE y buscará integrar a diversas instituciones como la SUNAT, la Presidencia de Consejo de Ministros, la Contraloría General de la República, PROMPYME, el sistema SIAF-SP (del Ministerio de Economía y Finanzas), además, claro está, de las entidades contratantes, de los proveedores y de la ciudadanía en general (Palomino, 2004).

El objetivo es que el SEACE pueda (i) Proporcionar información y difundir los procesos y (ii) Realizar las compras por actos públicos; y, (iii) Realizar las compras sin actos públicos. Respecto de la difusión de los procesos, se deberá publicar –por parte de cada entidad contratante– la pre-publicación y publicación de las bases, los pliego de absolución de consultas y observaciones, el acta de apertura de propuestas técnicas, de la buena pro y el cuadro de la evaluación técnica y económica, además de las impugnaciones y los resúmenes de los contratos (Palomino, 2004).

Respecto de las compras por actos públicos, el SEACE deberá permitir enviar el aviso de convocatoria a los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores¹⁶, acoger las ofertas de los interesados mediante documentos electrónicos y firmados electrónicamente (que para mayor seguridad deberán ser encriptados), para luego abrir los sobres electrónicos (eliminando la encriptación con la clave del proceso específico) y, finalmente, publicar los cuadros de evaluación y el acta final.

¹⁶ Este registro nacional está a cargo de la Gerencia de Registros de CONSUCODE. De esta manera, los proveedores no tendrán que presentar documentos de su constitución en cada proceso que participe.

Complementariamente, para las compras sin actos públicos, el SEACE debe lograr colocar los pedidos y también enviar el aviso de convocatoria a los proveedores inscritos, mantener los registros de ofertas realizadas y, finalmente, publicar los resultados de la evaluación técnica, además del acta de otorgamiento de la buena pro (Palomino, 2004).

El SEACE, a la fecha, se está implementado de manera gradual. Por esto, se ha dividido en tres etapas: (i) Implementar un módulo de difusión, (ii) Realizar las compras sin acto público más la difusión de los procesos; y, (iii) Realizar las compras tanto con acto público como sin acto público, además de la difusión de los procesos. A la fecha (Junio de 2004), el SEACE se encuentra esencialmente en la primera etapa (mayor detalle puede verse en la siguiente página web: www.seace.gob.pe), en tanto que en la segunda etapa se están realizando pruebas piloto a través del SIAF –específicamente se está realizando con 10 entidades– (Palomino, 2004).¹⁷

Antes de finalizar es importante mencionar que, recientemente, específicamente, a principios de julio del 2004, se ha normado la aplicación del SEACE. Se ha promulgado la Ley 28267¹⁸ denominada “Ley que modifica la Ley 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”¹⁹ en la que se crea la séptima disposición complementaria denominada “Del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones del Estado” en la que “se otorga validez y eficacia jurídica a los actos efectuados usando la vía electrónica por medio del SEACE”, pero que “tendrán que ser reglamentadas para su aplicación” (Echecopar Abogados, 2004). De esta manera, se observa que las

¹⁷ Es importante mencionar que hasta mediados del año 2003 el organismo rector del Sistema Nacional de Informática correspondía al INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI) que se encargaba de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de informática del país. Sin embargo, en el marco del proceso de modernización del Estado, se fusionó a la Sub-Jefatura de Informática del INEI por absorción a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros – PCM, siendo actualmente este organismo el ente rector con el cual CONSUCODE tendrá que coordinar todas sus actividades relacionadas con el SEACE. Mayor detalle puede revisarse el Decreto Supremo 066-2003-PCM “Fusionan la Sub Jefatura de Informática del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI y la Presidencia de Consejo de Ministros, a través de su Secretaría de Gestión Pública” (publicado el día 28 de Junio del 2003).

¹⁸ Esta ley fue aprobada el 30 de junio del 2004.

¹⁹ Esta norma ha sido publicada en el diario El Peruano el 03 de Julio del 2004.

recomendaciones dadas por la Comisión Multilateral –mencionadas en líneas previas– se están tomando en cuenta.

2. ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE GOBIERNOS LOCALES PERTENECIENTES A LA MUESTRA SELECCIONADA

Para este análisis a nivel presupuestario de los Gobiernos Locales, inicialmente se proporciona una breve descripción de las municipalidades que suministran información a la principal base de datos de estos para, luego, pasar a analizar los componentes principales de los presupuestos tanto en la parte del ingreso –centrándose en las principales transferencias del Estado– como del gasto. El objetivo de este análisis descriptivo es reconocer el comportamiento de las finanzas municipales tanto para las municipalidades provinciales como distritales para el estudio planteado.

A. Municipalidades con Información Disponible

La base de datos de la Contaduría Pública de la Nación (CPN) es la principal fuente de información respecto de los ingresos y gastos de los gobiernos locales. En efecto, la información proporcionada por esta base forma parte también del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual forma parte del portal de Transparencia Económica del Estado Peruano. Sin embargo, de la muestra seleccionada para el análisis, no todos los gobiernos locales se encuentran en la base de datos de la CPN por diferentes motivos.

Los motivos pueden ser diversos: (i) son omisas, es decir, no presentaron información – que es la característica más común–, o, (ii) que la información presentada es inconsistente, o, (iii) que la información presentada es inoportuna. Adicionalmente, un motivo externo puede ser la creación reciente de la municipalidad, aunque éste es un caso particular: por ejemplo, en la muestra seleccionada, la Municipalidad Distrital de Llochegua, de la provincia de Huanta, del departamento de Ayacucho, ha sido creada a fines del año 2000 (Cuanto, 2003), por lo que es recién a partir del año 2002 que ha empezado a proporcionar la información.

Como se ve en el cuadro 9, el único departamento donde todas las municipalidades han presentado la información requerida es Ucayali. Luego, todas tienen municipalidades que no se encuentran en la base de datos de la CPN, siendo esta tasa mayor en San Martín (su tasa en cada año es relativamente alta, siendo para el 2002 de 23 por ciento)

y Ayacucho, aunque ha disminuido considerablemente en cinco años (para 1998 tenía una tasa de 18 por ciento en tanto que para el 2002 dicha tasa ha caído a 5 por ciento).

Complementariamente, en el cuadro 10 se observa detalladamente cuáles son aquellas municipalidades que no han proporcionado la información. De estas, la mayoría corresponden a municipalidades distritales. En efecto, para 1998 sólo hay 2 municipalidades provinciales, para 1999 sólo hay una, al igual que para el 2001.

Cuadro 9
Porcentaje de Municipalidades sin Información en CPN

Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	18%	23%	13%	13%	5%
Cusco	14%	16%	16%	3%	8%
Huánuco	7%	4%	0%	4%	4%
Junín	12%	7%	12%	10%	12%
Pasco	11%	0%	11%	11%	0%
Ucayali	0%	0%	0%	0%	0%
San Martín	35%	15%	31%	31%	23%
Promedio	16%	12%	13%	11%	9%

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Cuadro 10
Municipalidades sin Información en la CPN

	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	Ocros, Maria Parado de Bellido, Ayahuanco, Chungui, Leoncio Prado, Pullo, Llochegua	Chaviña, Leoncio Prado, Pullo, Carhuanca, Independencia, Carapo, Belén, Chilcayoc, Llochegua	Ocros, Tambillo, Maria Parado de Bellido, Pullo, Llochegua	Ayahuanco, Chumpi, Pullo, Concepción, Llochegua	Aucara, Leoncio Prado
Cusco	Acopia, Coya, Paruro (MP), Accha, Cusipata	Zurite, Lamay, Accha, Cusipata, Quiquijana, Urubamba (MP)	Mosoc Llacta, Kunturkanki, Checacupe, San Pedro, Vilcabamba, Quiquijana	Huayllabamba	San Pablo – Canchis-, Accha, Machupicchu
Huánuco	Puerto Inca (MP), Jacas Chico	Mariano Damaso Beraun	---	San Francisco de Cayran	Honoría
Junín	Chinche, Pariahuanca, Santo Domingo	Hualhuas, Santa Barbara de Carhuacayan,	Sicaya, Vitoc, Yauli –Jauja-, La Unión, San Juan	Pariahuanca, Tarma (MP), La Unión, San Juan	Chupuro, Pariahuanca, Huaripampa, La

	1998	1999	2000	2001	2002
	de Acobamba, Yauli –Jauja-, La Unión	Yauli –Yauli-	de Ascos	de Yscos	Unión, San Juan de Yscos
Pasco	Paucar	---	Villa Rica	Chacayan	---
Ucayali	---	---	---	---	---
San Martín	San Roque de Cumbaza, Campanilla, Pachiza, Chazuta, San Antonio, Sauce, San Pablo, San Cristóbal, Tres Unidos	San Roque de Cumbaza, Posic, Papaplaya, Sauce	Habana, Alonso de Alvarado, San Roque de Cumbaza, Posic., Chazuta, Huimbayoc, San Antonio, Sauce	Alonso de Alvarado, Pachiza, Pardo Miguel, Posic., Chazuta, Huimbayoc, Sauce, San Martín	San Roque de Cumbaza, Papaplaya, San Antonio, Sauce, San Cristóbal, San Martín

Nota: “MP” corresponde a Municipalidades Provinciales, el complemento concierne a las Distritales.

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

B. Análisis Presupuestal de los Gobiernos Locales:

Los gobiernos locales, a nivel presupuestario, se caracterizan por depender estrechamente de las transferencias que realiza el Gobierno Central. Como se observa en el cuadro 11, en promedio las transferencias del Estado representan el 86 por ciento en tanto que los ingresos corresponden sólo al 14 por ciento. Las transferencias Estatales incluyen al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), la Renta de Aduana, al Canon y Sobre canon y a las donaciones y transferencias propiamente dichas; en tanto que los Ingresos Propios contienen a los Recursos directamente recaudados, Otros impuestos municipales y a los Recursos de operaciones de crédito tanto interno y externo²⁰.

Esta notable dependencia se nota más en los departamentos más pobres. Así, Huánuco, según el INEI, es el segundo departamento más pobre del Perú con 79 por ciento de la población pobre y con un 62 por ciento de la población en extrema pobreza (Herrera, 2002) y es el que más recibe transferencias del Estado con porcentajes, en promedio, cercanos o superiores al 90 por ciento. Por otro lado, destaca también el departamento de Pasco por ser el departamento con menor promedio –aunque alto– de transferencias del Estado. Para el año 2002 sus ingresos por este concepto

²⁰ Respecto de las Operaciones de Crédito Externo, la muestra seleccionada no tienen ingresos por concepto de endeudamiento externo.

correspondieron al 71 por ciento menor que los otros departamentos quienes tienen valores superiores al 80 por ciento.

Cuadro 11
Total Municipalidades: Participación promedio porcentual de Ingresos Propios y
Transferencias del Estado por Departamento

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	Ingresos Propios	11.3	13.0	10.9	16.7	11.7
	Transferencias del Estado	88.7	87.0	89.1	83.3	88.3
Cusco	Ingresos Propios	17.1	23.0	18.6	20.6	16.7
	Transferencias del Estado	82.9	77.0	81.4	79.4	83.3
Huánuco	Ingresos Propios	7.8	14.1	10.3	9.0	9.4
	Transferencias del Estado	92.2	85.9	89.7	91.0	90.6
Junín	Ingresos Propios	14.9	19.0	16.4	14.1	14.0
	Transferencias del Estado	85.1	81.0	83.6	85.9	86.0
Pasco	Ingresos Propios	18.4	23.5	17.4	25.1	29.2
	Transferencias del Estado	81.6	76.5	82.6	74.9	70.8
San Martín	Ingresos Propios	18.5	25.0	23.1	20.8	13.7
	Transferencias del Estado	81.5	75.0	76.9	79.2	86.3
Ucayali	Ingresos Propios	35.1	31.2	23.1	23.5	17.1
	Transferencias del Estado	64.9	68.8	76.9	76.5	82.9
Promedio Total de Ingresos Propios		14.6	19.2	15.6	16.8	14.1
Promedio Total de Transferencias del Estado		85.4	80.8	84.4	83.2	85.9

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Si este análisis global mostrado anteriormente se diferencia según el tipo de municipalidad, es decir, entre municipalidades provinciales y distritales, se encuentra que en promedio la dependencia de las transferencias estatales es menor en las municipalidades provinciales (77%) que en las municipalidades distritales (87%).

Además se observa la dependencia de las municipalidades distritales de Huánuco aún es alta y bastante similar que el promedio total. Sin embargo, en las municipalidades distritales de San Martín sí se nota una mayor dependencia de las transferencias de Estado en comparación con las municipalidades provinciales, en donde las transferencias caen a un promedio cercano al 67 por ciento para los últimos cinco años. Este mismo efecto no sólo se nota en ese departamento, si no, también en el

departamento de Pasco y Ucayali en donde las transferencias para los gobiernos provinciales decaen a 66 y 69 por ciento, respectivamente (Para mayor detalle ver el cuadro 12 y el cuadro 13).

Cuadro 12

Municipalidades Distritales: Participación promedio porcentual de Ingresos Propios y Transferencias del Estado por Departamento

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	Ingresos Propios	10.2	13.2	9.7	14.4	10.4
	Transferencias del Estado	89.8	86.8	90.3	85.6	89.6
Cusco	Ingresos Propios	16.8	21.9	18.9	20.3	16.1
	Transferencias del Estado	83.2	78.1	81.1	79.7	83.9
Huánuco	Ingresos Propios	7.2	12.1	10.4	8.1	9.0
	Transferencias del Estado	92.8	87.9	89.6	91.9	91.0
Junín	Ingresos Propios	14.5	17.8	15.2	14.1	13.1
	Transferencias del Estado	85.5	82.2	84.8	85.9	86.9
Pasco	Ingresos Propios	16.1	21.9	15.3	24.0	28.4
	Transferencias del Estado	83.9	78.1	84.7	76.0	71.6
San Martín	Ingresos Propios	15.3	23.6	21.0	19.1	10.2
	Transferencias del Estado	84.7	76.4	79.0	80.9	89.8
Ucayali	Ingresos Propios	34.8	32.7	20.7	21.1	14.9
	Transferencias del Estado	65.2	67.3	79.3	78.9	85.1
Promedio Total de Ingresos Propios		13.7	18.3	14.7	15.8	13.0
Promedio Total de Transferencias del Estado		86.3	81.7	85.3	84.2	87.0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Cuadro 13

Municipalidades Provinciales: Participación promedio porcentual de Ingresos Propios y Transferencias del Estado por Departamento

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	Ingresos Propios	17.3	12.5	17.6	30.9	19.9
	Transferencias del Estado	82.7	87.5	82.4	69.1	80.1
Cusco	Ingresos Propios	22.4	38.8	15.1	23.5	22.7
	Transferencias del Estado	77.6	61.2	84.9	76.5	77.3
Huánuco	Ingresos Propios	12.4	25.6	9.7	14.0	12.1
	Transferencias del Estado	87.6	74.4	90.3	86.0	87.9
Junín	Ingresos Propios	30.2	62.5	60.8	---	43.8
	Transferencias del Estado	69.8	37.5	39.2	---	56.2
Pasco	Ingresos Propios	34.5	36.3	31.7	32.4	35.2
	Transferencias del Estado	65.5	63.7	68.3	67.6	64.8

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
San Martín	Ingresos Propios	33.1	33.6	33.6	29.2	33.6
	Transferencias del Estado	66.9	66.4	66.4	70.8	66.4
Ucayali	Ingresos Propios	36.2	25.2	32.9	33.1	25.6
	Transferencias del Estado	63.8	74.8	67.1	66.9	74.4
Promedio Total de Ingresos Propios		23.0	27.5	22.1	25.5	23.4
Promedio Total de Transferencias del Estado		77.0	72.5	77.9	74.5	76.6

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Complementariamente, si el mismo análisis global se agrupa por el área de ubicación de la municipalidad, es decir, rural o urbano, es lógico pensar que la dependencia de las transferencias del Estado será menor en las municipalidades urbanas pues éstas tienden a generar mayores ingresos propios (que puede explicarse por diferentes motivos como: mayor ingreso per cápita, mayor dinamismo económico, mayor formalidad de las actividades económicas, etc.) a diferencias de las zonas rurales. Este efecto también se observa en el cuadro 14 y cuadro 15.

Así, durante los últimos cinco años, en promedio, las transferencias del Estado han contribuido en los presupuestos de los gobiernos locales ubicados en zonas rurales con un 87 por ciento, a diferencia de los gobiernos locales ubicados en zonas urbanas en donde la participación decae a un 78 por ciento. Aunque, es bueno resaltar que en el departamento de Huánuco, tanto en las municipalidades ubicadas en el área urbano como rural, sus niveles de dependencia del gobierno central son alrededor del 90 por ciento.

Cuadro 14
Municipalidades Urbanas: Participación promedio porcentual de Ingresos Propios y Transferencias del Estado por Departamento

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	Ingresos Propios	20.2	19.5	15.5	18.3	15.9
	Transferencias del Estado	79.8	80.5	84.5	81.7	84.1
Cusco	Ingresos Propios	27.0	35.1	27.6	30.3	25.0
	Transferencias del Estado	73.0	64.9	72.4	69.7	75.0
Huánuco	Ingresos Propios	11.9	6.8	8.7	13.4	4.7
	Transferencias del Estado	88.1	93.2	91.3	86.6	95.3
Junín	Ingresos Propios	18.7	27.0	21.9	16.7	16.6
	Transferencias del Estado	81.3	73.0	78.1	83.3	83.4
Pasco	Ingresos Propios	17.3	21.9	19.4	23.7	23.0

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
	Transferencias del Estado	82.7	78.1	80.6	76.3	77.0
San Martín	Ingresos Propios	23.9	30.9	32.8	27.4	16.9
	Transferencias del Estado	76.1	69.1	67.2	72.6	83.1
Ucayali	Ingresos Propios	36.2	25.2	32.9	33.1	25.6
	Transferencias del Estado	63.8	74.8	67.1	66.9	74.4
Promedio Total de Ingresos Propios		20.9	26.6	22.7	21.8	18.0
Promedio Total de Transferencias del Estado		79.1	73.4	77.3	78.2	82.0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Cuadro 15
Municipalidades Rurales: Participación promedio porcentual de Ingresos Propios y
Transferencias del Estado por Departamento

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	Ingresos Propios	7.9	11.2	9.3	16.3	10.3
	Transferencias del Estado	92.1	88.8	90.7	83.7	89.7
Cusco	Ingresos Propios	14.4	19.4	15.9	18.3	14.5
	Transferencias del Estado	85.6	80.6	84.1	81.7	85.5
Huánuco	Ingresos Propios	7.5	14.7	10.4	8.6	9.8
	Transferencias del Estado	92.5	85.3	89.6	91.4	90.2
Junín	Ingresos Propios	10.9	12.7	11.2	11.8	11.4
	Transferencias del Estado	89.1	87.3	88.8	88.2	88.6
Pasco	Ingresos Propios	19.5	25.6	14.0	26.4	36.9
	Transferencias del Estado	80.5	74.4	86.0	73.6	63.1
San Martín	Ingresos Propios	13.6	19.0	15.3	12.5	10.5
	Transferencias del Estado	86.4	81.0	84.7	87.5	89.5
Ucayali	Ingresos Propios	34.8	32.7	20.7	21.1	14.9
	Transferencias del Estado	65.2	67.3	79.3	78.9	85.1
Promedio Total de Ingresos Propios		11.7	16.0	12.4	14.6	12.4
Promedio Total de Transferencias del Estado		88.3	84.0	87.6	85.4	87.6

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Hasta este momento se ha hablado de las transferencias del Estado como un todo y que explican en gran medida los presupuestos de los gobiernos locales. Por esto, en los siguientes cuadros se tratará de detallar cada componente de las transferencias del Estado.

Como se observa en el cuadro 16, el principal componente de las transferencias estatales es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)²¹ que, para el 2002, en promedio es superior al 70 por ciento del total de transferencias con excepción de Pasco y Ucayali que cuentan con participaciones menores: 52 y 37 por ciento, respectivamente.

Complementariamente, se observa que el segundo componente más importante son las Donaciones y Transferencias²² con valores superiores al 10 por ciento (con excepción de Huánuco que están más cerca del 20% y San Martín que son superiores al 15%).

Un tercer componente bastante importante, pero especialmente para Pasco y Ucayali (aquellos que reciben menor FONCOMUN) son el Canon y Sobrecanon²³ que obtienen por la explotación de sus recursos naturales. En estos departamentos las participaciones promedio para el 2001 es 5.1 y 35 por ciento respectivamente. Es importante notar que en los años previos las participaciones del Canon y Sobrecanon para Pasco estuvieron alrededor del 15 por ciento. Además también debe notarse que en los otros cinco departamentos el Canon y Sobrecanon es insignificante a excepción de Junín que recibe en promedio el 3 por ciento de su presupuesto.

Respecto de la Renta de Aduanas²⁴, en los departamentos analizados, su participación es despreciable siendo en Ayacucho, Huánuco, Junín y Pasco cero, mientras que en los otros departamentos valores positivos, pero muy cercanos a cero.

²¹ El Foncomun es una retribución del Estado peruano “con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del País” (MEF, s/f)

²² Como se verá más adelante el principal componente de las Donaciones y Transferencias corresponde al Programa Vaso de Leche que “tiene como objetivo proveer apoyo en la alimentación, principalmente a niños entre 0 y 13 años de edad y madres gestantes” (MEF, s/f).

²³ Según la Ley 27506, Ley del Canon, del 2001, se determinan seis tipos de canon: el canon minero, el canon petrolero, el canon gasífero, el canon hidroenergético, el canon pesquero y el canon forestal con el objetivo de determinar “la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales” (Art. 1).

²⁴ La Renta de Aduanas “es un recurso que se transfiere a las municipalidades provinciales y distritales de una determinada provincia y corresponde al 2 por ciento de las rentas recaudadas por cada una de las Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva” (MEF, s/f).

Adicionalmente, en el gráfico 1 se nota con mayor claridad la relevancia que adquieren las principales transferencias del Estado (FONCOMUN, Canon y sobre canon – específicamente el minero y el petrolero– y el Programa del Vaso de Leche).

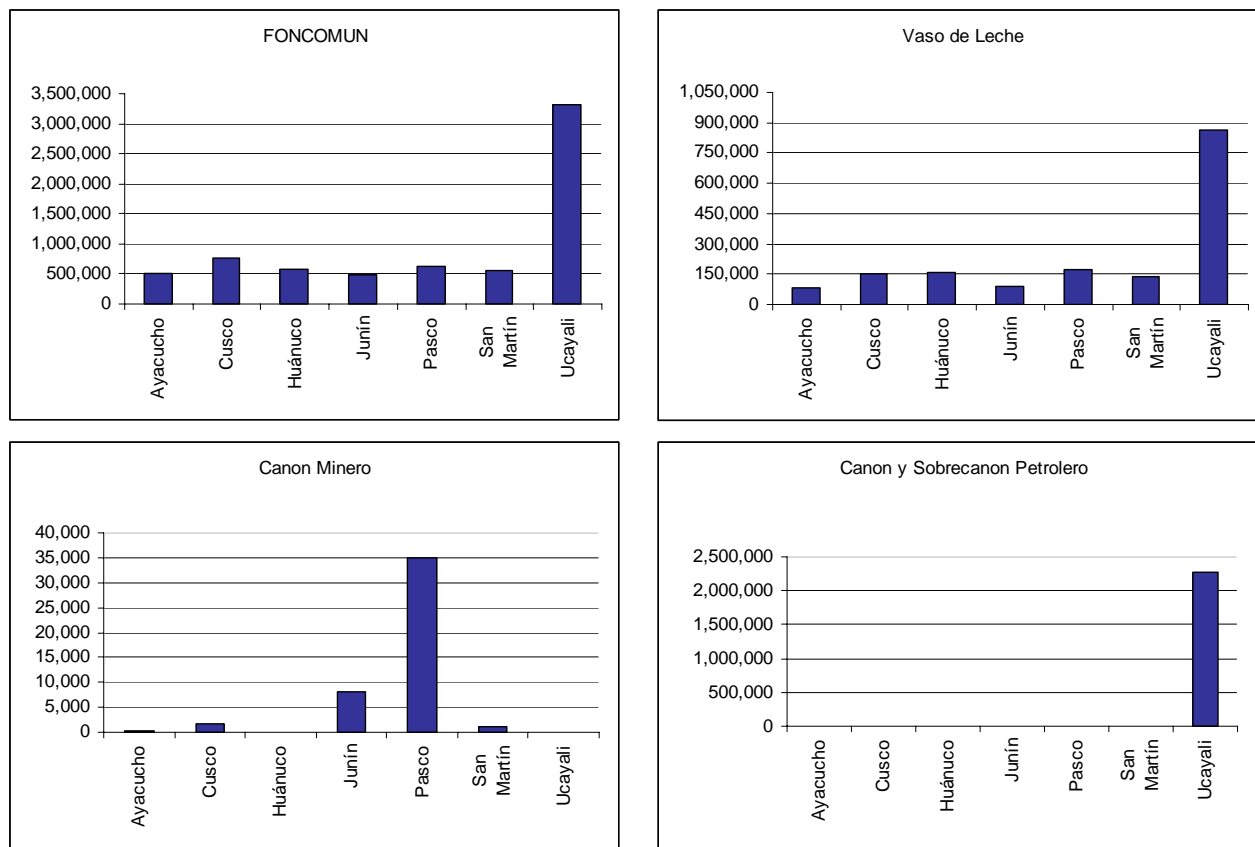
Cuadro 16
Total Municipalidades: Participación promedio porcentual de las Transferencias del Estado por Departamento

Departamento	Concepto	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	FONCOMUN	76.1	72.9	76.7	71.9	76.7
	Donaciones y Transferencias	10.8	12.9	12.2	11.3	11.6
	Canon y Sobre canon	1.7	1.2	0.3	0.0	0.0
	Renta de Aduanas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cusco	FONCOMUN	69.5	64.3	68.4	66.1	70.2
	Donaciones y Transferencias	11.9	11.8	12.8	12.7	12.9
	Canon y Sobre canon	1.5	0.9	0.2	0.5	0.2
	Renta de Aduanas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Huánuco	FONCOMUN	72.5	65.3	70.3	70.3	70.5
	Donaciones y Transferencias	16.2	17.7	17.3	18.7	19.0
	Canon y Sobre canon	3.5	2.8	2.2	2.0	1.1
	Renta de Aduanas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Junín	FONCOMUN	66.9	63.9	68.5	70.9	70.9
	Donaciones y Transferencias	13.0	13.6	12.6	12.5	10.7
	Canon y Sobre canon	5.1	3.5	2.5	2.5	4.5
	Renta de Aduanas	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Pasco	FONCOMUN	54.2	52.7	54.4	46.8	52.3
	Donaciones y Transferencias	11.3	12.8	11.4	11.5	13.4
	Canon y Sobre canon	16.1	10.9	16.9	16.6	5.1
	Renta de Aduanas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
San Martín	FONCOMUN	66.0	59.6	61.6	65.6	70.2
	Donaciones y Transferencias	15.6	15.3	15.3	13.6	16.0
	Canon y Sobre canon	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
	Renta de Aduanas	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Ucayali	FONCOMUN	41.8	37.2	34.5	34.7	37.3
	Donaciones y Transferencias	9.2	8.8	7.3	8.8	10.9
	Canon y Sobre canon	13.8	22.8	35.0	33.0	34.7
	Renta de Aduanas	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Promedio Total de FONCOMUN		68.7	63.9	68.0	67.2	69.9
Promedio Total de Donac. y Transferencias		12.9	13.9	13.4	13.3	13.4
Promedio Total de Canon y Sobre canon		3.7	3.0	3.0	2.8	2.5
Promedio Total de Renta de Aduanas		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Gráfico 1
Total Municipalidades: Participación Promedio (en nuevos soles) de las Principales
Transferencias del Estado por Departamento - 2002



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

Luego de haber visto dentro de las transferencias del Estado cuáles son los componentes más importantes, ahora se pasa a analizar los tres más importantes: el FONCOMUN, el programa del Vaso de Leche y, finalmente, el Canon y Sobrecanon.

Se analiza al Programa del Vaso de Leche puesto que es el principal componente dentro de las Donaciones y Transferencias. Por ejemplo, para el año 2002, el promedio en los siete departamentos fue 99.5 por ciento, es decir, casi el total completo. Pero, además, este valor es constante. Así, durante el período 1998 – 2002, el programa del Vaso de Leche representó el 98 por ciento del total de Donaciones y Transferencias.

1) El Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN

Respecto del FONCOMUN, este se compone de la recaudación obtenida de los siguientes tributos: (i) Impuesto de Promoción Municipal –que es el 2 por ciento que se

agrega al 17 por ciento del IGV, lo que nos da el 19 por ciento conocido–; (ii) Impuesto al Rodaje –el 8 por ciento de las ventas de gasolina–; (iii) El 5 por ciento del Impuesto a las Embarcaciones de Recreo–; y, (iv) El 25 por ciento del Impuesto a las Apuestas (MEF, s/f y Alcázar, López y Wachtenheim, 2003). Estos tributos, para el año 2001 representaron el 93 por ciento, 7%, 0% y 0 por ciento, respectivamente (MEF, s/f) lo que demuestra la importancia del impuesto municipal para el fondo.

La Ley que determina y que permite redireccionar los impuestos municipales está dictada por el artículo 86 del Decreto Legislativo 776 de la Ley de Impuestos Municipales (Alcázar, López y Wachtenheim, 2003).

Para la distribución del fondo, el MEF ha elaborado unos índices de distribución en donde, en el primer momento se asigna el presupuesto total del FONCOMUN entre las 194 provincias del país, considerando dos criterios en cada una de ellas: (i) Población total de la provincia y (ii) tasa de mortalidad infantil provincial. Posteriormente, en un segundo momento, luego de asignado el presupuesto a cada provincia, se reparten los fondos entre los distritos de cada provincia de la siguiente manera: (i) Se asigna al distrito capital de la provincia el 20 % del presupuesto asignado a su provincia y (ii) El 80 % restante se distribuye entre todos los distritos de la provincia (incluido el distrito capital) de acuerdo a determinados criterios. Finalmente, en el tercer momento se introducen la restricción por montos mínimos que deben recibir los municipios distritales según diversas leyes (Francke, 2002).

Respecto de la muestra analizada, en el cuadro 17, se observa que la participación relacionada al FONCOMUN en las municipalidades ubicadas en zonas urbanas tiende a ser menor que en las municipalidades ubicadas en zonas rurales y esto se debe principalmente por el criterio de distribución del fondo que, como ya se mencionó, busca promover a las poblaciones rurales y a las más alejadas.

Sin embargo debe notarse que el índice de distribución que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas, para el interior del Perú, busca favorecer a las zonas rurales multiplicando al índice por dos para la población rural y sólo por uno para la población urbana. No obstante, este privilegio a las poblaciones rurales no se percibe con claridad en las estadísticas proporcionadas por la CPN. Una explicación a esta divergencia

puede ser que el INEI a nivel distrital distingue al interior entre población urbana y rural y no por distritos por lo que los efectos, en promedio, pueden verse combinados.

Cuadro 17
FONCOMUN: Participación promedio porcentual por departamento

Urbano					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	70.0	70.3	74.7	72.7	75.0
Cusco	60.1	52.2	60.6	58.3	63.4
Huánuco	70.5	74.2	76.0	73.2	81.6
Junín	63.9	57.8	64.6	69.5	69.1
Pasco	54.0	55.2	53.6	49.9	59.7
San Martín	63.6	55.7	54.9	62.3	71.2
Ucayali	44.0	44.1	33.8	32.2	40.4
Promedio Total	63.5	58.4	63.1	64.9	68.8
Rural					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	78.4	73.6	77.3	71.7	77.2
Cusco	72.1	67.8	70.7	68.0	72.0
Huánuco	72.6	64.6	69.8	70.1	69.6
Junín	70.2	68.6	72.2	72.1	72.6
Pasco	54.4	49.7	55.6	43.6	43.0
San Martín	68.1	63.5	66.9	69.6	69.1
Ucayali	41.3	35.4	34.7	35.3	36.5
Promedio Total	71.2	66.3	70.3	68.2	70.4

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Complementariamente, si se analiza en niveles per cápita, se nota una gran diferencia al distinguir entre municipios distritales y municipios provinciales. En efecto, esto está acorde con la filosofía del índice que, como ya se mencionó, otorga cierta preponderancia a las municipalidades provinciales respecto de las distritales al otorgarle un 20 por ciento adicional.

Como se observa en el cuadro 18, las municipalidades distritales, durante el período 1998 – 2002, han recibido S/. 86 nuevos soles por persona; en tanto que las municipalidades provinciales han recibido S/. 130 nuevos soles. Pero a nivel

departamental se obtiene que, para el año 2002, el departamento de Ayacucho posee a las municipalidades que más han recibido por FONCOMUN (S/. 157 nuevos soles), seguido por Junín (S/. 134 nuevos soles) y Cusco (S/. 105 nuevos soles). El resto de municipalidades de los otros departamentos han recibido montos menores a los S/. 100 nuevos soles por persona.

Cuadro 18
FONCOMUN: Soles Per Capita por tipo de Municipalidad y por Departamento

Municipalidad Distrital					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	100.3	87.7	118.0	126.0	153.0
Cusco	74.0	72.9	80.3	85.7	95.4
Huánuco	54.7	52.8	63.1	62.8	64.6
Junín	69.1	67.8	92.1	106.6	134.2
Pasco	56.7	61.2	78.9	73.5	77.8
San Martín	53.5	50.7	58.2	78.0	93.8
Ucayali	46.7	45.9	51.6	49.8	50.5
Promedio Total	71.2	66.8	85.1	93.3	110.1
Municipalidad Provincial					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	185.2	164.5	183.7	179.7	180.7
Cusco	136.3	239.6	244.1	200.7	214.4
Huánuco	120.9	97.4	113.6	104.5	104.6
Junín	125.4	113.4	127.1	---	120.4
Pasco	88.7	89.6	96.0	94.4	93.1
San Martín	48.4	53.0	52.8	51.8	50.3
Ucayali	41.2	40.4	49.6	50.0	51.6
Promedio Total	122.6	123.2	140.9	130.5	132.3

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.
Elaboración: Propia.

2) El Programa del Vaso de Leche

El Programa del Vaso de Leche, en su inicio (1984) tuvo un carácter municipal, consistía en distribuir leche a niños en edad escolar. Luego de unos años, este programa se convirtió de carácter nacional y, actualmente, la distribución no sólo se limita a productos

lácteos, sino que se ha convertido en una de las transferencias más importantes del gobierno central a los gobiernos locales²⁵ (Alcázar, López y Wachtenheim, 2003).

Este programa se caracteriza por ser compensatorio y busca asignar incrementos presupuestales a los distritos con menor nivel de atención. De esta manera se ha establecido que “ningún distrito recibe una asignación anual menor a lo recibido el año anterior” (MEF, s/f).

En general, el programa se distribuye a nivel distrital considerando las siguientes variables: (i) Total de niños entre 0-6 años; (ii) Total de madres gestantes (estimado usando tasa de natalidad bruta); (iii) Total de ancianos (65 años a más); (iv) Total de niños de 7-13 años; (v) Total de afectados por TBC; y, finalmente, (vi) Los índices de Pobreza (MEF, s/f y Francke, 2002).²⁶

La responsabilidad de la operación del programa es exclusivamente de los gobiernos locales y funcionan de manera autónoma del gobierno central en cuanto al producto que se desea distribuir y otros detalles operativos, con la excepción de la determinación de los beneficiarios (Alcázar, López y Wachtenheim, 2003).

Según Francke (2002), para el año 2002, la distribución del programa se hizo de tal manera que ningún municipio distrital atiende a menos del 54.18 por ciento de la población que debería recibir este programa. De acuerdo a este criterio el número mínimo de beneficiarios que debe ser atendido es de 4'408,622 personas, y el presupuesto que permite llegar a esa cantidad de personas es de S/. 28'850,734 mensuales; es decir con un costo de seis soles por persona por mes. Sin embargo, Suarez (2003) menciona que el programa tiene serios problemas de filtración y sub cobertura; en tanto que Alcázar, López y Wachtenheim (2003) demuestran que la filtración alcanza el 70 por ciento del total de sus recursos otorgados.

²⁵ Para mayor detalle puede revisarse la Ley 24059 (Enero de 1985) y la Ley 27470 (Mayo del 2001).

²⁶ Según la Contraloría General, para el 2001, del total de beneficiarios, el 69 por ciento fue destinado a los niños entre 0 y 6 años; el 12 por ciento se destinó a las madres gestantes y en período de lactancia; en tanto que el 19 por ciento restante fue para los niños entre 7 y 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis (Contraloría, 2002).

Entrando en el análisis de la muestra del estudio, en el cuadro 19, se observa que el financiamiento por concepto de este programa contribuye en mayor medida en las municipalidades distritales que en las municipalidades provinciales. En efecto, para el año 2002, puede notarse que en promedio las municipalidades distritales han recibido un 14 por ciento del total de su presupuesto, en tanto que las municipalidades provinciales sólo han recibido un 9 por ciento, claro está por el sesgo implícito del programa.

Cuadro 19
Vaso de Leche: Participación promedio porcentual por Departamento

Municipalidad Distrital					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	10.9	12.9	12.9	12.1	12.2
Cusco	12.0	12.0	13.2	13.1	13.6
Huánuco	17.3	18.4	18.2	18.4	20.1
Junín	13.0	13.7	12.3	12.0	10.6
Pasco	11.5	13.6	12.0	12.2	13.9
San Martín	16.6	16.1	15.9	13.7	16.8
Ucayali	9.1	8.0	7.3	9.3	11.4
Promedio Total	13.2	14.1	13.8	13.4	13.9
Municipalidad Provincial					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	5.3	8.5	7.3	6.6	8.0
Cusco	5.9	3.2	5.3	5.7	5.3
Huánuco	7.5	8.7	10.1	10.7	11.3
Junín	7.8	4.7	4.6		6.9
Pasco	6.9	7.0	6.9	6.8	8.6
San Martín	10.5	10.8	11.1	11.7	11.4
Ucayali	9.6	10.6	6.8	6.4	8.4
Promedio Total	7.3	8.1	8.0	8.3	8.9

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.
Elaboración: Propia.

Adicionalmente, en el cuadro 20, puede verse que el Programa del Vaso de Leche tiene un sesgo hacia la población rural, aunque sin diferencias altamente significativas. Este sesgo implícito se genera por los indicadores que los conforman como: el índice de pobreza o el número de niños afectados por TBC los que es más probable que se concentren en las zonas rurales en comparación a las zonas urbanas.

Dentro de las municipalidades de cada departamento resalta que las ubicadas dentro del departamento de Huánuco, en promedio, no tengan un impacto tan fuerte en términos per cápita (en las municipalidades rurales se distribuye por Vaso de Leche sólo S/. 18 soles, mientras que en las zonas urbanas es de S/. 15 soles), mientras que porcentualmente sí lo tenga (en términos porcentuales las municipalidades de Huánuco sí reciben el mayor apoyo por este programa).

Cuadro 20
Vaso de Leche: Soles per capita por Municipalidad,
según área geográfica y departamento

Rural					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	14.1	15.3	18.7	19.0	19.9
Cusco	12.5	12.9	20.8	19.7	16.6
Huánuco	12.6	13.8	15.5	15.5	17.5
Junín	11.9	13.1	13.5	14.8	16.1
Pasco	10.7	15.3	17.5	19.2	23.2
San Martín	11.7	12.0	12.8	14.1	14.8
Ucayali	9.9	10.0	10.5	12.5	15.1
Promedio Total	12.6	13.6	16.7	17.2	17.5
Urbano					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	11.8	14.3	15.8	15.8	17.0
Cusco	11.3	12.6	13.3	13.6	15.5
Huánuco	11.9	14.0	14.5	14.5	14.6
Junín	14.5	14.3	17.3	17.1	17.5
Pasco	12.6	14.4	15.4	15.6	16.0
San Martín	10.5	11.0	11.2	11.3	12.4
Ucayali	9.0	9.7	9.9	9.9	10.8
Promedio Total	12.6	13.2	15.0	14.9	15.8

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.
Elaboración: Propia.

3) El Canon y SobreCanon

El canon y sobreCanon está formado por los diversos pagos por explotación de los recursos naturales que, como ya se mencionó, la Ley 27506 determina seis tipos (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal) destacando, en

términos nominales, el minero y el petrolero. No obstante, el canon gasífero en el futuro tendrá un fuerte impacto a través de sus regalías.

El canon y sobrecanon petrolero es el que se maneja de manera distinta que los otros. Este canon petrolero se conforma por el 10 por ciento de la producción de petróleo ad valorem y se distribuye entre los distritos que se ubican dentro del departamento donde se extrajo el recurso. El sobrecanon petrolero, a su vez, es el 5 por ciento de la producción de petróleo ad valorem y se distribuye entre los distritos que no se encuentran dentro de un departamento productor de petróleo sino dentro de la misma región. La distribución se realiza de manera equitativa entre las provincias del departamento y, luego, en el ámbito del distrito se distribuye sobre la base de indicadores poblacionales y geográficos (Alcázar, López y Wachtenheim, 2003).

Respecto del Canon Minero, este se constituye por el 50 por ciento del total de los ingresos y rentas que pagan las empresas mineras, en tanto que el canon gasífero se constituye por el 50 por ciento de los ingresos que percibe el Estado por el pago del Impuesto a la Renta y por el 50 por ciento de las Regalías derivado de la explotación de este recurso natural.²⁷ La distribución de estos es como sigue: el 20 por ciento del total se destina para las municipalidades de las provincias de donde se extrae el recurso, el 60 por ciento va para las municipalidades provinciales y distritales según criterio de densidad poblacional y, finalmente, el 20 por ciento restante va para los gobiernos regionales (Ley 27506).

De los departamentos seleccionados para el estudio, en Pasco y Junín se adquieren mayor importancia el canon minero debido a que allí se desarrolla las actividades Mineras. Por otro lado, en Ucayali se realiza la explotación del Petróleo por lo que sus principales ingresos por este concepto se generan de esa actividad económica. PERUPETRO muestra que la distribución de este recurso en Ucayali es como sigue: Gobierno Regional (52%), Universidad Nacional de Ucayali (5%), Instituto Peruano de la Amazonía (3%) y, finalmente, los Concejos Municipales (40%)²⁸.

²⁷ El canon pesquero e hidroenergético también se conforman del 50 por ciento de los ingresos y rentas que el Estado percibe de las empresas dedicadas a esta actividad, en tanto que el canon forestal se constituye por el 50 por ciento del pago del Derecho de Aprovechamiento.

²⁸ Para mayor detalle puede revisarse la Ley 23350.

Como se observa en el cuadro 21, el Canon y sobrecanon adquiere importante básicamente en los gobiernos locales de Ucayali tanto de las zonas urbanas (25%) como de las zonas rurales (37%), seguido luego por Pasco con participaciones bajas para el año 2002, pero que en los años previos tuvo porcentajes altos. El promedio de participación de esta transferencia en los presupuestos, durante los últimos cinco años, para los municipios ubicados en zonas rurales fue de 12 por ciento en tanto que en las zonas urbanas ha sido de 14 por ciento. Como ya se mencionó estas participaciones provienen por la explotación de diferentes recursos.

Cuadro 21
Canon y Sobrecanon: Participación promedio porcentual por Departamento

Rural					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	1.9	1.3	0.3	0.0	0.0
Cusco	1.5	1.0	0.2	0.6	0.2
Huánuco	3.5	2.9	2.3	2.1	1.2
Junín	5.7	4.0	2.8	2.9	3.7
Pasco	14.8	9.9	16.4	15.9	3.7
San Martín	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ucayali	14.7	23.8	37.2	34.2	37.1
Promedio Total	3.6	3.1	2.9	2.8	2.3
Urbano					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	1.3	0.8	0.3	0.0	0.1
Cusco	1.3	0.6	0.0	0.2	0.1
Huánuco	3.2	2.2	0.4	0.0	0.0
Junín	4.6	2.8	2.2	2.1	5.3
Pasco	17.3	11.7	17.2	17.4	6.2
San Martín	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Ucayali	10.2	18.9	26.2	28.0	25.2
Promedio Total	3.9	2.8	3.1	2.7	3.0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.
Elaboración: Propia.

En el cuadro 22 se observa que en términos per cápita Ucayali continúa siendo el principal departamento que contiene a los gobiernos locales que reciben Canon y Sobrecanon. Como se nota, en el 2002, en las municipalidades distritales el monto per

cápita fue de S/. 60 nuevos soles, en tanto que en las municipalidades provinciales dicho monto se reduce a S/. 32 nuevos soles. Para Pasco el monto de las municipalidades distritales es de S/. 7 soles y para las municipalidades provinciales es de S/. 6 soles (pero para los años previos los montos fueron, en promedio, superiores a los S/. 15 soles).

Cuadro 22
Canon y Sobrecanon: Soles Per Capita por área de ubicación de Municipalidad y por Departamento

Municipalidad Distrital					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	2.4	1.4	0.4	0.0	0.0
Cusco	1.5	1.1	0.3	0.6	0.3
Huánuco	2.6	2.2	1.7	1.6	0.9
Junín	5.0	3.5	3.1	3.6	8.3
Pasco	16.9	12.4	24.1	25.0	7.2
San Martín	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Ucayali	18.8	34.1	64.4	55.6	60.7
Promedio Total	3.9	3.3	4.2	3.9	4.2
Municipalidad Provincial					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	2.7	2.0	1.3	0.0	0.2
Cusco	3.1	6.7	0.0	0.5	0.7
Huánuco	4.3	3.2	1.7	1.4	1.3
Junín	12.5	6.7	6.9	---	6.9
Pasco	26.2	21.6	30.7	31.7	6.1
San Martín	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Ucayali	9.5	17.3	38.4	43.4	32.2
Promedio Total	5.0	4.8	5.0	4.8	3.0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.
Elaboración: Propia.

Finalmente, hasta ahora se ha desarrollado el análisis presupuestal de los gobiernos locales desde el punto de vista de los ingresos. Por esto, a continuación se desarrolla una breve descripción del destino de estos ingresos, es decir, los componentes del gasto.

Como se observa en el cuadro 23 los principales destinos de los gastos son para gastos corrientes y gastos de capital, aunque mantiene cierta preponderancia los gastos de capital. En efecto, el promedio durante el período 1998 – 2002 para los gastos de capital

ascendieron a 50%, en tanto que para los gastos corrientes representaron el 43%. Finalmente, la diferencia representa los servicios de deuda adquiridos por los gobiernos locales.

De todas las municipalidades analizadas, las que pertenecen al departamento de Junín son las que destinan en promedio más sus gastos hacia inversiones o gastos de capital, en general. En efecto, para el año 2002, la proporción de este rubro fue superior al 50%, en tanto que en los años previos, las proporciones están alrededor del mismo porcentaje.

Por otro lado, al interior del gasto, es decir, distinguiendo entre municipalidades ubicadas en zonas rurales o urbanas, no se encuentran diferencias altamente significativas y distintivas por lo que este análisis ha sido suprimido.

Cuadro 23
Participación porcentual del Gasto por Departamento

Región	Componente	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	Gasto Corriente	35.7	40.8	41.5	37.6	41.4
	Gasto Capital	60.0	57.8	54.7	55.7	49.0
	Servicio de Deuda	4.3	1.4	3.8	6.7	9.6
Cusco	Gasto Corriente	40.7	41.9	40.3	43.6	44.9
	Gasto Capital	53.0	54.0	51.2	46.0	41.5
	Servicio de Deuda	6.2	4.1	8.5	10.4	13.6
Huánuco	Gasto Corriente	36.2	39.1	42.2	42.0	45.3
	Gasto Capital	55.4	56.7	50.1	48.1	42.4
	Servicio de Deuda	8.3	4.1	7.6	9.9	12.3
Junín	Gasto Corriente	38.3	42.5	39.9	37.6	39.0
	Gasto Capital	53.3	55.1	52.5	53.2	53.7
	Servicio de Deuda	8.4	2.4	7.6	9.2	7.3
Pasco	Gasto Corriente	41.4	44.7	41.2	40.2	47.3
	Gasto Capital	50.9	52.4	52.8	53.3	44.9
	Servicio de Deuda	7.6	2.8	6.0	6.5	7.8
San Martín	Gasto Corriente	42.7	43.2	46.3	41.2	48.8
	Gasto Capital	42.9	51.3	43.2	46.6	37.6
	Servicio de Deuda	14.4	5.5	10.5	12.2	13.6
Ucayali	Gasto Corriente	31.5	34.1	36.2	40.9	37.4
	Gasto Capital	47.8	58.7	50.1	43.4	47.5
	Servicio de Deuda	20.7	7.3	13.7	15.7	15.1
Total Promedio Gasto Corriente		38.3	41.5	41.4	40.2	43.3
Total Promedio Gasto Capital		53.6	55.1	51.2	50.3	45.9
Total Promedio Servicio de Deuda		8.1	3.4	7.4	9.4	10.9

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Por último, en el cuadro 24 se observa el gasto per capita por departamentos. Según este cuadro, para el año 2002, Ayacucho fue el departamento que más gastó por individuo (sólo S/. 193 soles) en comparación con los otros departamentos de la zona de estudio. Además, se observa claramente que Huánuco, uno de los departamentos más pobres, es el que menos destina para gastos en general (sólo S/. 96 soles).

Cuadro 24
Gasto Per Capita por Departamento

Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	144.6	134.5	158.2	181.9	193.3
Cusco	109.4	131.5	143.4	144.1	147.4
Huánuco	82.7	86.6	93.4	95.6	96.1
Junín	105.2	103.2	128.7	141.2	177.6
Pasco	110.2	117.0	141.0	146.5	145.6
San Martín	76.4	87.3	92.5	110.6	112.1
Ucayali	107.5	123.3	145.0	149.0	140.8
Promedio Total	107.8	111.0	128.9	140.2	151.7

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Elaboración: Propia.

Adicionalmente, si se distingue entre gasto corriente y gasto de capital se nota que el gasto per cápita del destinado para bienes de capital es mayoritariamente superior al gasto corriente (ver cuadro 25). Durante el período 1998 al 2002, el promedio de gasto corriente asciende a S/. 50 nuevos soles, en tanto que el promedio de gasto de capital es cercano a los S/. 67 nuevos soles.

Cuadro 25
Gasto Per Capita por Gasto Corriente y Gasto de Capital por Departamento

Gasto Corriente					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	51.1	53.5	64.6	64.4	75.3
Cusco	45.1	52.9	57.8	64.2	64.4
Huánuco	29.6	32.8	38.5	38.8	42.5
Junín	41.2	42.6	50.3	50.3	66.4
Pasco	45.1	51.3	58.0	58.0	67.5

Gasto Corriente					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
San Martín	32.2	35.8	40.4	42.9	48.7
Ucayali	32.8	38.6	48.8	59.5	51.0
Promedio Total	41.1	44.4	52.0	54.2	61.7
Gasto de Capital					
Departamento	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	87.0	78.6	87.2	105.6	100.8
Cusco	57.8	71.5	70.9	64.2	64.0
Huánuco	47.4	49.7	48.5	48.3	42.0
Junín	54.7	57.5	66.2	76.6	97.8
Pasco	57.0	62.4	75.2	77.8	65.2
San Martín	34.7	45.8	41.8	52.9	49.5
Ucayali	51.9	75.3	76.2	67.4	70.5
Promedio Total	58.8	62.1	66.6	72.7	74.6

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.
Elaboración: Propia.

3. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Tamaño de las municipalidades

Las municipalidades que analizamos son muy pequeñas, en poco más del 70 por ciento de ellas hay diez o menos trabajadores, en 35 por ciento de las mismas existen cinco o menos trabajadores (Cuadro 26). En el caso de los gobiernos regionales de esta zona, el mayor número de trabajadores está en Cusco, seguido por Junín y los gobiernos regionales con menos personal son los de Ayacucho y Ucayali.

Cuadro 26
Número de personas que trabajan en la municipalidad

Número de empleados	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
5 o menos	62	33.16	35.23
6 a 10	62	33.16	35.23
11 a 20	22	11.76	12.50
21 a 50	22	11.76	12.50
Más de 50	8	4.28	4.55
Total	176	94.12	100.00
NS/NC	11	5.88	
Total	187	100.00	

Características del informante

Datos sociodemográficos

La mayor parte de los informantes son hombres, llegando al 75 por ciento en la muestra analizada. El promedio de edad es de 37 años, y, en general, la mayor proporción de trabajadores está entre los 30 y los 44 años de edad (Cuadro 27). El 85 por ciento de ellos ha nacido en el mismo departamento donde trabaja, sólo un 15 por ciento viene de otros departamentos (Cuadro 28).

Cuadro 27
Edad del informante principal

Edad	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
21 a 29 años	42	22.5	23.2
30 a 44 años	105	56.1	58.0
45 años a más	34	18.2	18.8
Total	181	96.8	100.0
NS/NC	6	3.2	
Total	187	100.0	

Cuadro 28
Lugar de nacimiento del informante principal

Lugar de nacimiento Informante I	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
En el distrito donde trabaja	72	38.5	38.7
En la provincia, pero en otro distrito	44	23.5	23.7
En otra provincia del departamento	42	22.5	22.6
En otro departamento	28	15.0	15.1
Total	186	99.5	100.0
NS/NC	1	0.5	
Total	187	100.0	

Casi el cincuenta por ciento de los encuestados tiene educación universitaria completa (49.5 por ciento) y un 8 por ciento tiene educación universitaria incompleta (Cuadro 29). La mayoría de ellos ha estudiado contabilidad, administración y economía (Cuadro 30).

Cuadro 29
Nivel de instrucción del informante principal

¿Cuál es su grado de instrucción?	Casos	Porcentaje	% válido
Primaria	2	1.1	1.1
Secundaria incompleta	4	2.1	2.2
Secundaria completa	19	10.2	10.2
Técnica incompleta	7	3.7	3.8
Técnica completa	47		25.3
Universitaria incompleta	15	8.0	8.1
Universitaria completa	92	49.2	49.5
Total	186	99.5	100.0

¿Cuál es su grado de instrucción?	Casos	Porcentaje	% válido
NS/NC	1	0.5	
Total	187	100.0	

Cuadro 30
Estudios superiores del informante principal

¿Cuáles han sido sus estudios superiores?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Contabilidad	65	34.8	47.1
Administración	17	9.1	12.3
Ingeniero	14	7.5	10.1
Economía	12	6.4	8.7
Profesor	8	4.3	5.8
Abogado	1	0.5	0.7
Asistente Social	2	1.1	1.4
Otro	19	10.2	13.8
Total	138	73.8	100.0
No ha seguido estudios superiores / no aplica	49	26.2	
Total	187	100.0	

Cuadro 31
Capacitación del informante principal

Luego de terminar sus estudios ¿ha tenido algún tipo de capacitación?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	98	52.4	54.4
No	82	43.9	45.6
Total	180	96.3	100.0
NS/NC	7	3.7	
Total	187	100.0	

Datos laborales

Uno de los principales problemas que se tuvo al aplicar la encuesta fue encontrar a una persona en la municipalidad que pudiera responder la totalidad de las preguntas del cuestionario. En muchos casos (105 de un total de 187) respondió más de una persona porque no siempre el primer informante (la persona encargada de tesorería o abastecimiento) conocía todos los puntos de la encuesta. En algunos casos el otro

informante, e incluso el informante principal (cuatro casos) fue un asesor externo a la municipalidad, por lo general un contador que atendía los temas relacionados con el presupuesto y que no estaba presente en las oficinas de la municipalidad²⁹.

En los cuadros siguientes vemos las áreas en las que trabajan tanto el informante principal como el secundario. Como se puede observar, la mayor parte de los informantes trabaja en el área de Abastecimiento, llegando a ser el 40 por ciento de los informantes principales -si se toma en cuenta los casos que responden que trabajan en Abastecimiento (26.7%) y en otra área (12.3%)-. En segundo lugar estaría el área de Tesorería con el 29 por ciento de los casos.

Cuadro 32
Área en la que trabaja el principal informante principal

Área	Casos	Porcentaje
Tesorería	55	29.4
Abastecimiento	50	26.7
Abastecimiento y otro	23	12.3
Administración	13	7.0
Alcalde / Regidor	8	4.3
Gerente Municipal	6	3.2
Logística	7	3.7
Contador	3	1.6
Secretaría	6	3.2
Contador -asesor- Externo	4	2.1
Planificación y Presupuesto	7	3.7
Otro	5	2.7
Total	187	100.0

Cuadro 33
Área en la que trabaja el informante II

Área de la municipalidad	Casos	Porcentaje	% Válido
Tesorería	15	8.0	14.3
Abastecimiento	21	11.2	20.0
Administración	1	0.5	1.0
Alcalde / Regidor	12	6.4	11.4
Gerente Municipal	6	3.2	5.7
Logística	3	1.6	2.9

²⁹ Sobre los contadores externos trataremos más extensamente en el punto 4.

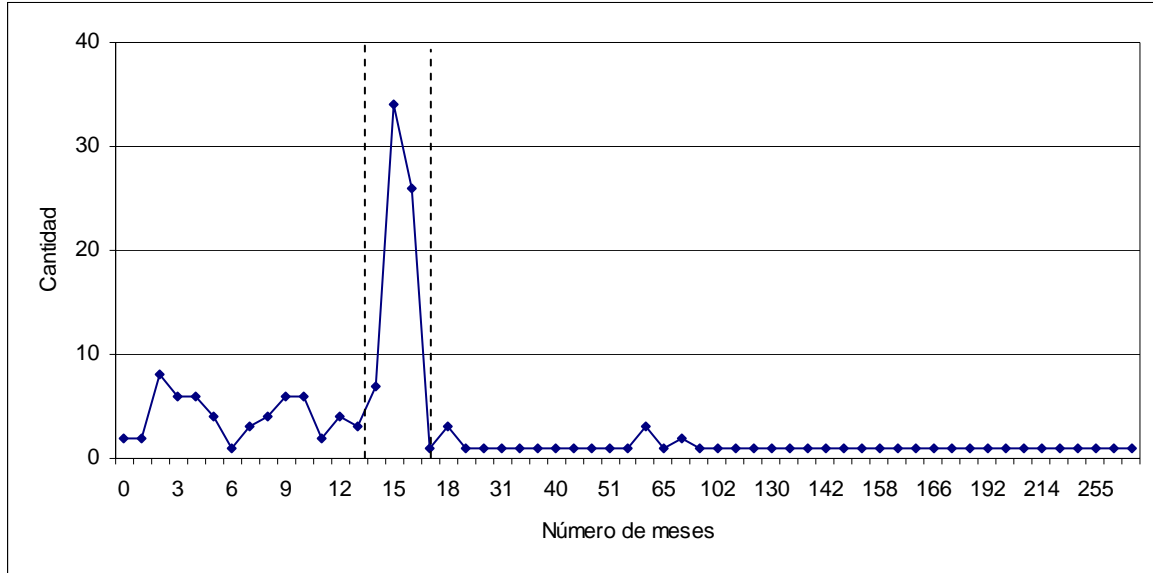
Contabilidad - Contador	9	4.8	8.6
Secretaria	6	3.2	5.7
Contador -asesor- Externo	6	3.2	5.7
Planificación y Presupuesto	10	5.3	9.5
Obras	6	3.2	5.7
Otro	10	5.3	9.5
Total	105	56.1	100.0
No hay informante	82	43.9	
Total	187	100.0	

Cuadro 34
Tiempo que trabaja en la municipalidad el informante principal

Tiempo en la municipalidad	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Menos de tres meses	18	9.6	10.7
De tres a seis meses	11	5.9	6.5
De seis meses a un año	25	13.4	14.8
De uno a dos años	74	39.6	43.8
Más de dos años	41	21.9	24.3
Total	169	90.4	100.0
NS / NC	18	9.6	
Total	187	100.0	

El 20 por ciento trabaja en ese cargo hace menos de tres meses (de realizada la encuesta). El 73.4 por ciento en total tiene 16 meses o menos trabajando en la municipalidad, es decir, ingresaron con el alcalde que fue elegido en noviembre del 2002. Esto se puede observar más claramente en el siguiente gráfico.

Gráfico 2
Meses que tiene trabajando en la municipalidad



Cuando se les pregunta a los encuestados por cómo ingresaron a la municipalidad, sólo el 18 por ciento responde que fue por concurso público. Lo interesante de esta pregunta es que los que ingresaron por concurso público pertenecen a las municipalidades distritales, en ninguno de los casos de las municipalidades provinciales entrevistadas encontramos un encuestado que hubiera ingresado mediante este mecanismo a la municipalidad (cuadro 35).

Cuadro 35
Forma de ingreso a la municipalidad por parte del informante principal

¿Cómo ingresó a esta municipalidad?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Concurso público	28	15.0	18.1
Designación directa	58	31.0	37.4
Recomendación	28	15.0	18.1
Invitación	26	13.9	16.8
Elecciones	7	3.7	4.5
Rotación del personal	1	0.5	0.6
Cargo de confianza	1	0.5	0.6
Personal de apoyo / Practicante	3	1.6	1.9
Otro	3	1.6	1.9

¿Cómo ingresó a esta municipalidad?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Total	155	82.9	100.0
NS/NC	32	17.1	
Total	187	100.0	

Es interesante anotar que la mayoría de los entrevistados manifiesta que no pertenece ni es simpatizante de la agrupación política del alcalde, sin embargo, como hemos visto anteriormente, sí han ingresado con la nueva gestión edilicia. Esto nos puede indicar que los lazos políticos pueden no ser tan fuertes como los lazos personales y de afinidad (amistad, compadrazgo) sino de parentesco.

Cuadro 36
Afinidad política del informante principal

¿Pertenece o es simpatizante de la agrupación política del alcalde?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Pertenece	23	12.3	13.5
Es simpatizante	46	24.6	27.1
No pertenece ni es simpatizante	101	54.0	59.4
Total	170	90.9	100.0
NS/NC	17	9.1	
Total	187	100.0	

En cuanto al cargo que desempeñan, la mayoría responde que lo asumió por recomendación o invitación del alcalde, algunos afirman que es por afinidad o porque hubo elecciones y de esa manera pudieron asumir el cargo (Cuadro 37).

Cuadro 37
Forma de acceso al cargo por parte del informante principal

¿Cómo llegó a este cargo?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Concurso público	18	9.6	9.8
Ascenso	14	7.5	7.6
Designación	15	8.0	8.2
Designación Directa	8	4.3	4.3
Rotación del personal	4	2.1	2.2
Recomendación	61	32.6	33.2

¿Cómo llegó a este cargo?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Invitación	41	21.9	22.3
Elecciones municipales	12	6.4	6.5
Cargo de confianza	3	1.6	1.6
Otro	8	4.3	4.3
Total	184	98.4	100.0
NS/NC	3	1.6	
	187	100.0	

La mayoría de los entrevistados tiene un contrato a plazo fijo o en todo caso emiten recibos de honorarios por servicios no personales. En muy pocos casos se trata de personal nombrado o que tenga muchos años allí. Eso ha dificultado –a los promotores- el recojo de información porque el personal de la municipalidad era nuevo, o como dicen ellos mismos, habían ingresado justamente con el cambio de elecciones. Estos cambios electorales afectan la administración municipal y las nuevas personas que asumen los cargos de gestión tienen que comenzar el trabajo desde cero, en muchos casos sin la documentación de la gestión anterior. Esta situación se da sobre todo en las municipalidades distritales rurales o las urbanas más pequeñas.

Cuadro 38
Régimen laboral del encuestado

Régimen laboral	Casos	Porcentaje
Tiene contrato a plazo fijo	98	52.4
Contrato a plazo indeterminado	28	15.0
Está nombrado	18	9.6
Servicios no personales	24	12.8
Dietas	4	2.1
Planilla	3	1.6
Recibo por Honorarios profesionales	4	2.1
Otro	6	3.2
Total	185	98.9
NS/NC	2	1.1
Total	187	100.0

Instrumentos de gestión municipal

En la encuesta se preguntó a los entrevistados si sus municipalidades disponían de diversos instrumentos necesarios para la gestión municipal:

Plan Estratégico de Desarrollo
Presupuesto Participativo 2004
Libro de actas de procesos de selección
Texto Único de Proced. Administrativos (TUPA)
Manual de Organización y Funciones (MOF)
Cuadro de Asignación de Personal (CAP)
Presupuesto Analítico de Personal (PAP)
Reglamento de Organización y Funciones

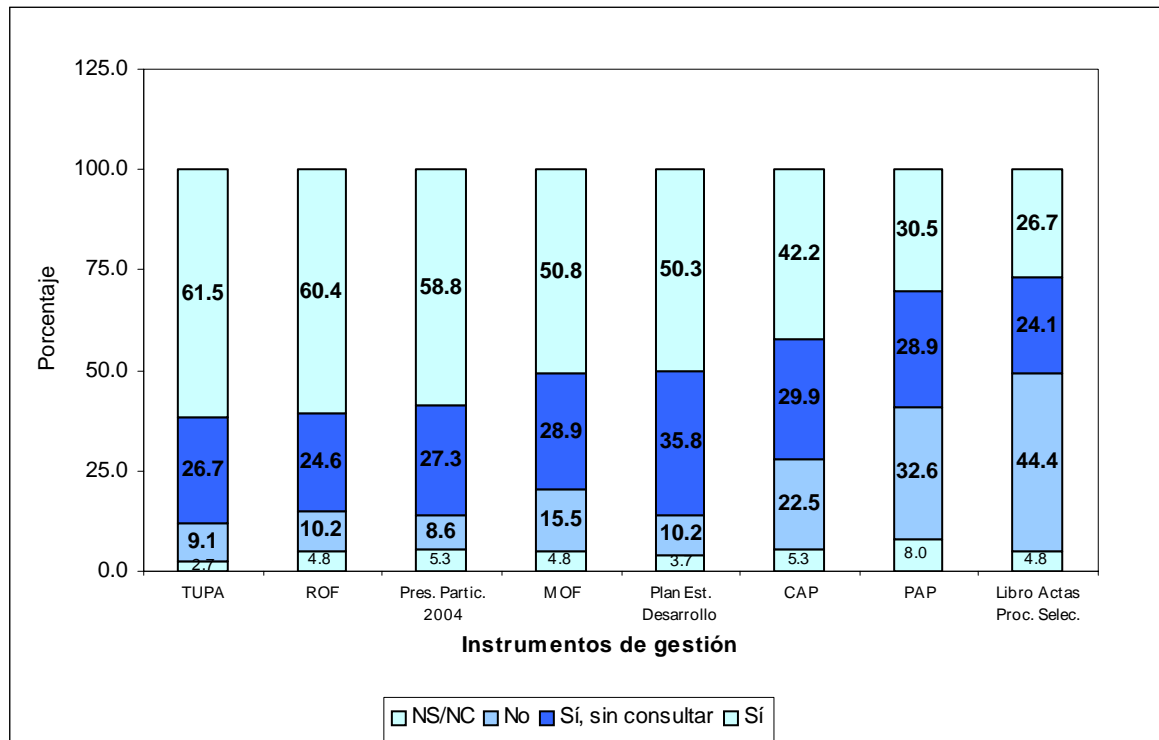
La respuesta afirmativa a la pregunta tenía que ser respaldada con el hecho de poder mostrarle al promotor que hacía la entrevista, un ejemplar de dicho instrumento. Por ello, nuestras respuestas afirmativas se dividieron en dos: sí tiene el instrumento de gestión (y lo pudo mostrar) y sí tiene el instrumento de gestión pero no lo pudo mostrar.

Como vemos en el siguiente gráfico, el presupuesto participativo, el TUPA, el plan estratégico de desarrollo y el Reglamento de organización y funciones son los instrumentos que las municipalidades presentan con mayor frecuencia. No es el caso del Cuadro de Asignación de personal ni el Presupuesto Analítico de Personal. Recordemos que se trata de municipalidades bastante pequeñas y ello influye en la necesidad o no de contar con esta documentación.

En último lugar, tenemos la disponibilidad del Libro de Actas de los procesos de selección, sólo en 27 por ciento de las municipalidades se pudo mostrar este libro de actas a los promotores, un 24 por ciento dijo tenerlo pero en el momento de la visita del promotor no contaban con el documento. Sin embargo, en algunos casos, no lo tenían legalizado, en un caso había hojas en blanco entre los meses de abril y junio del 2003. En los casos que dijeron tener el documento pero no pudieron presentarlo al promotor se mencionó que el libro lo tenía el alcalde, algún regidor o el contador externo que iba a la municipalidad cada dos semanas. Con lo que sí cuentan las municipalidades es con un libro de actas especial para el Vaso de leche, pero no un libro de actas de procesos

de selección. En la práctica lo que hacen es archivar cada proceso, como se archiva la documentación de la municipalidad

Gráfico 3
Instrumentos de gestión con los que cuentan las municipalidades



Conocimiento de la ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

Alrededor de las tres cuartas partes de los encuestados dice que conoce la Ley de Contrataciones y Adquisiciones, sin embargo, menos de la mitad de las municipalidades donde ellos trabajan cuenta con la ley (47.1%); algunos que dijeron tenerla no la pudieron presentar al promotor que estaba realizando la entrevista (Cuadro 39).

Cuadro 39
Conocimiento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones Estatales

¿Conoce la ley..?				¿Tiene un ejemplar de la ley?			
	Casos	%	% Válido		Casos	%	% Válido
Sí	141	75.4	78.3	Sí	80	42.8	47.1
No	39	20.9	21.7	Sí, pero no se pudo consultar	39	20.9	22.9
Total	180	96.3	100.0	No	51	27.3	30.0
NS/NC	7	3.7		Total	170	90.9	100.0
	187	100.0		NS/NC	17	9.1	
					187	100.0	

Cuadro 40
Conocimiento del Reglamento de la Ley 26850

¿Conoce el reglamento..?				¿Tiene un ejemplar del reglamento?			
	Casos	%	% Válido		Casos	%	% Válido
Sí	136	72.7	76.0	Sí	77	41.2	45.0
No	43	23.0	24.0	Sí, pero no se pudo consultar	42	22.5	24.6
Total	179	95.7	100.0	No	52	27.8	30.4
NS/NC	8	4.3		Total	171	91.4	100.0
	187	100.0		NS/NC	16	8.6	
					187	100.0	

Cuando se le pregunta a este mismo encuestado por el grado de conocimiento que él tiene de la ley (autopercepción de su conocimiento), esta autopercepción no es muy alta. En una escala de 1 a 5, el promedio de la escala en el caso del informante 1 es de 2.31. En el caso del informante 2, el promedio es de 2.32.

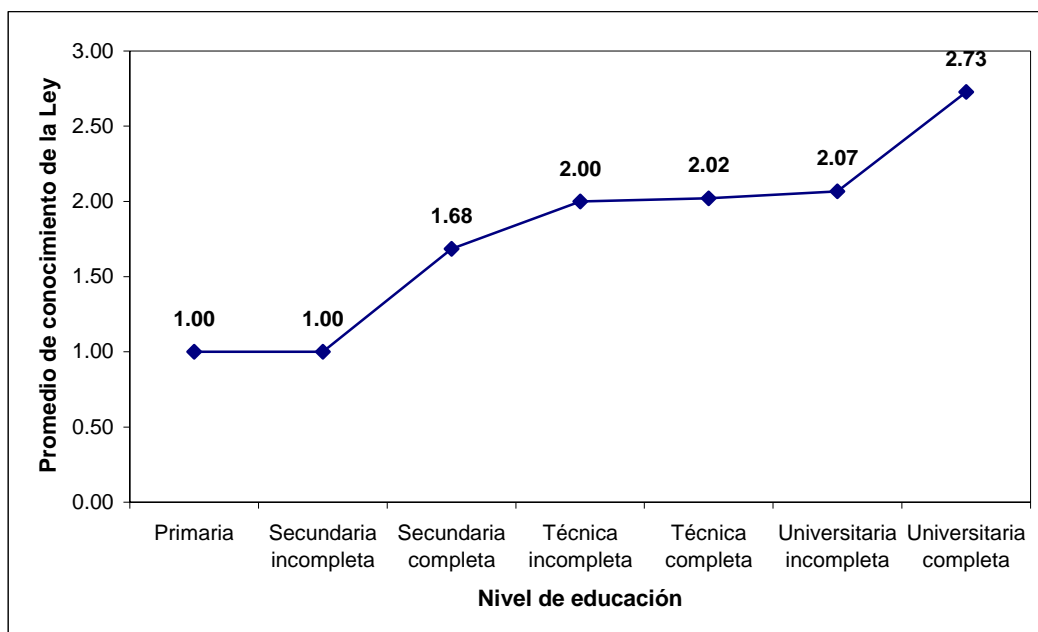
A continuación se puede ver la distribución de las frecuencias de la escala. En el caso del informante 1, sólo en un caso se respondió por el mayor punto de conocimiento en dicha escala, y la mayoría se ubicó en los puntos 2 y 3.

Cuadro 41
En una escala de 1 a 5 ¿Cuánto considera usted que conoce la Ley de Contrataciones y Adquisiciones estatales

Escala	Primer informante		Segundo informante	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
1	39	20.9	20	19.6
2	67	35.8	40	39.2
3	66	35.3	33	32.4
4	14	7.5	7	6.9
5	1	0.5	2	2.0
Total	187	100	102	100.0
Promedio	2.31		2.32	

El conocimiento de la ley está relacionado con el nivel de educación del entrevistado, tal como se puede observar en el siguiente gráfico (Gráfico 2). Este grado de educación conocimiento es una variable que influye mucho más que el rango de la municipalidad (distrital o provincial) y el área en que está ubicada (rural o urbana).

Gráfico 4
Aupercpepción de conocimiento de la ley según nivel de instrucción del encuestado (Promedios)



Por otro lado, a los promotores que aplicaron la encuesta les pedimos que dieran su propia apreciación sobre el conocimiento que tenía el encuestado de la ley y en general

de los procesos de contrataciones y adquisiciones. Lo que podemos observar en el siguiente cuadro es que sólo en cuatro dos casos se apreció que el conocimiento de los procesos de adquisiciones y contrataciones era alto. El grado de conocimiento percibido por los promotores es mayor entre los empleados de las municipalidades provinciales, en las municipalidades de zonas urbanas, en los empleados con más tiempo de servicio y aquellos con mayor nivel educativo.

Cuadro 42
Percepción de los promotores

¿Considera que el grado de conocimiento del personal de la municipalidad es: ...?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Alto	4	2.1	2.4
Suficiente	41	21.9	24.7
Insuficiente	77	41.2	46.4
Mínimo	44	23.5	26.5
Total	166	88.8	100.0
NS/NC	21	11.2	
Total	187	100.0	

En el 56 por ciento de municipalidades han afirmado que en el Reglamento de Organización y funciones se establece qué dependencia de la municipalidad se encargará de los procesos de adquisiciones y contrataciones. Esta dependencia es la de Abastecimientos, en la mayoría de los casos (36 por ciento).

Cuadro 43
Dependencia de la municipalidad que se encarga de los procesos de adquisiciones y contrataciones

Dependencia	Casos	Porcentaje	% Válido
Abastecimiento	68	36.4	67.3
Administración	2	1.1	2.0
Gerente Municipal administrativo	2	1.1	2.0
Logística	6	3.2	5.9
Otro	23	12.3	22.8
Total	101	54.0	100.0
NS/NC	7	3.7	
ROF no establece la dependencia	79	42.2	
Total	187	100.0	

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La idea detrás de este diagnóstico era ver la transparencia en las adquisiciones y contrataciones estatales, y una de las preguntas clave nos pareció el conocimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El 61 por ciento de los encuestados manifiesta conocer la ley (cuadro 44)

Cuadro 44
Conocimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

¿Conoce la Ley?	Casos	Porcentaje
Sí	114	61.0
No	73	39.0
Total	187	100.0

Cuadro 45
Cuenta con un ejemplar de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la municipalidad

¿En la Municipalidad tienen ejemplar de la Ley?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	33	17.6	18.8
Sí, pero no se pudo consultar	26	13.9	14.8
No	117	62.6	66.5
Total	176	94.1	100.0
NS/NC	11	5.9	
Total	187	100.0	

Entre los que dicen conocer la ley, algunos mencionan que este conocimiento es parcial o relativo, algunos de los encuestados conocieron de casualidad esta ley y lo hicieron de manera particular.

Adicionalmente al conocimiento y disponibilidad del ejemplar de la ley, tenemos que sólo en 43 de las 187 municipalidades entrevistadas, se ha designado al funcionario responsable de entregar la información (cuadro 46). En el caso de los gobiernos regionales de estos siete departamentos sí se ha hecho la designación del funcionario responsable, acompañada además de la resolución que exige la ley³⁰.

³⁰ Defensoría del Pueblo. Índice de buen Gobierno.

Cuadro 46
Designación de funcionario de brindar información

¿Han designado funcionario responsable de entregar la información?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	43	23.0	23.2
No	142	75.9	76.8
Total	185	98.9	100.0
NS/NC	2	1.1	
Total	187	100.0	

Lo que es aún más preocupante es que sólo en 29 de las 187 municipalidades visitadas se haya publicado el TUPA para su difusión entre el público que va a la municipalidad (cuadro 47).

Cuadro 47
Publicación del TUPA

TUPA publicado en la Municipalidad	N	%
Sí	29	20.9
No	110	79.1
Total respuestas válidas	139	100.0

PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES

Priorización de las necesidades de la municipalidad

En este punto encontramos una diferencia entre las municipalidades provinciales y las distritales. En las municipalidades provinciales las respuestas giraron en torno a los planes operativos, el requerimiento de las áreas de la misma municipalidad, sólo en cuatro de las municipalidades provinciales visitadas se mencionó el presupuesto participativo o la consulta con la población como un mecanismo para priorizar las necesidades. Sólo en dos casos se menciona el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones.

En el caso de las municipalidades distritales, también se toma en cuenta los requerimientos de las áreas pero en menor medida. De las 165 municipalidades distritales que respondieron esta pregunta, el 72 por ciento mencionó el tema de los

requerimientos de las áreas mientras el 28 por ciento restante mencionó la consulta con la población, a través de talleres, mesa de concertación, presupuesto participativo, etc. Al igual que en las municipalidades provinciales, sólo en cuatro casos se menciona el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones.

Cuadro 48
Cómo priorizan las necesidades las municipalidades distritales

Mención Principal	Casos	Porcentaje
Menciona sólo requerimientos de las áreas	119	72.1
Menciona la participación de la población	43	26.1
Menciona los requerimientos y participación	3	1.8
Total de respuestas válidas	165	100.0

Una vez establecidas las necesidades es el alcalde, en mayor porcentaje quien hace la priorización (23.4 por ciento de las municipalidades entrevistadas) y en segundo lugar el administrador y el jefe de abastecimiento.

Cuadro 49
¿Quién prioriza las necesidades de la municipalidad?

¿Quién prioriza las necesidades de la municipalidad?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Alcalde	43	23.0	23.4
Administrador	20	10.7	10.9
Abastecimiento	8	4.3	4.3
Presupuesto	6	3.2	3.3
Contabilidad	6	3.2	3.3
Logística	2	1.1	1.1
Otro	99	52.9	53.8
Total	184	98.4	100.0
NS/NC	3	1.6	
Total	187	100.0	

La priorización mencionada debería reflejarse en el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, sin embargo, no todas las municipalidades cuentan con el Plan, en la muestra el 41 por ciento dijo tener el Plan y sólo el 29.6 por ciento pudo mostrarlo a los promotores.

Cuadro 50
¿Cuentan con el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones?

Cuentan con PAAC	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	53	28.3	29.6
Sí, pero no se pudo consultar	24	12.8	13.4
No	102	54.5	57.0
Total	179	95.7	100.0
NS/NC	8	4.3	
Total	187	100.0	

Cuadro 51
¿Cuentan con el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones?
Según rango de la municipalidad

¿Cuentan con el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones	Rango de la Municipalidad		
	Municipalidad distrital	Municipalidad provincial	Total
Sí	23.9	75.0	29.6
Sí, pero no se pudo consultar	14.5	5.0	13.4
No	61.6	20.0	57.0
Total	100.0	100.0	100.0

De las municipalidades que afirmaron contar con el plan, catorce aprobaron su plan en diciembre del año 2003, tal como dice el Reglamento, 46 de ellas lo aprobaron entre enero y febrero del presente año y seis de ellas dijeron que al momento de la encuesta aún no lo habían aprobado. Los otros encuestados no especificaron una respuesta.

Cuadro 52
¿Cuándo han aprobado el PAAC?

	Casos	Porcentaje	% Válido
Aún no lo han aprobado	6	3.2	8.6
Aprobaron a fines del 2003	12	6.4	17.1
Aprobaron en Enero del 2004	35	18.7	50.0
Aprobaron en Febrero del 2004	11	5.9	15.7
Aprobaron entre Marzo y Abril del 2004	6	3.2	8.6
Total	70	37.4	100.0
NS/NC	7	3.7	
No cuentan con Plan 2004	102	54.5	

	Casos	Porcentaje	% Válido
No precisa si cuenta o no con el Plan	8	4.3	
Total	187	100	

Cuadro 53
¿Quién elaboró el Plan Anual?

¿Quién o quiénes han elaborado el PAAC	Casos	Porcentaje	% Válido
Abastecimiento	12	6.4	15.6
Administrador	4	2.1	5.2
Gerencia Municipal Administrativa	2	1.1	2.6
Logística	2	1.1	2.6
Contabilidad	18	9.6	23.4
Regidores	6	3.2	7.8
Otro	33	17.6	42.9
Total	77	41.2	100.0
No cuentan con Plan 2004	102	54.5	
No responde si cuenta con Plan Anual	8	4.3	
Total	187	100.0	

Cuadro 54
Publicación del Plan Anual

¿El PAAC ha sido publicado?	Casos	Porcentaje	% Válido
Sí	33	17.6	43.4
No	43	23.0	56.6
Total	76	40.6	100.0
NS/NC	1	0.5	
No cuentan con Plan 2004	102	54.5	
No precisa si cuenta o no con el Plan	8	4.3	
Total	187	100	

Algunos de los encuestados realizaron consultas para la elaboración del Plan, varios de ellos lo hicieron a Consucode y en otros casos consultaron con el asesor externo y en algunos casos afirmaron haber consultado a PROMPYME.

Cuadro 55
¿Han realizado alguna consulta para la elaboración del PAAC?

A quién hizo la consulta	Casos	Porcentaje	% válido
Sí, a la municipalidad provincial	4	2.1	5.3
Sí a otra municipalidad provincial	3	1.6	4.0
Sí, a otra municipalidad distrital	4	2.1	5.3
Sí, a CONSUCODE	16	8.6	21.3
No realizó ninguna consulta	30	16.0	40.0
Sí, a otro (especificar)	18	9.6	24.0
Total	75	40.1	100.0
NS/NC	2	1.1	
No cuentan con Plan 2004	102	54.5	
No precisa si cuenta o no con el Plan	8	4.3	
Total	187	100	

Informe de Ejecución del Plan Anual

Sólo un tercio de las municipalidades encuestadas ha elaborado su informe de ejecución del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones.

Cuadro 56
Elaboración del informe de ejecución del PAAC

¿Han elaborado el informe de Ejecución del PAAC?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	54	28.9	33.5
No	107	57.2	66.5
Total	161	86.1	100.0
NS/NC	26	13.9	
Total	187	100.0	

En mayor medida este informe ha sido elaborado por el contador de la municipalidad y también por el asesor externo. La mayoría de las municipalidades que dicen haber hecho el informe dicen que han presentado ese informe de ejecución (42 de 54) y que lo han presentado a la Contraloría (48%) y en menor porcentaje a Consucode (19%). Lo que ellos confunden hasta cierto punto es el informe de ejecución del Programa del Vaso de Leche.

Cuadro 57
Entidad a la que han presentado el informe de ejecución del PAAC

¿Ante qué entidad han presentado informe de ejecución del PAAC?	Casos	Porcentaje válido
CONSUCODE	8	19.0
PROMPYME	3	7.1
Contraloría	20	47.6
Otro	11	26.2
Total	42	100.0
NS/NC	12	
Total	54	

Para complementar la información del Plan Anual, tomaremos en cuenta la información que tiene Consucode sobre los planes anuales presentados por las diversas entidades estatales. Según la base de datos revisada y combinando con la muestra seleccionada para el estudio, se nota claramente que muy pocos gobiernos locales proporcionan esta información. En efecto, como puede verse en el siguiente cuadro, sólo 25 municipalidades han proporcionado información para el Plan Anual. De estas, seis corresponden a municipalidades provinciales y el complemento a municipalidades distritales.

Cuadro 58
Número de Procesos por Municipalidades de la Muestra Seleccionada en el Plan Anual de CONSUCODE

Departamento	Provincia	Municipalidad Provincial o Distrital	Procesos	Porcentaje	
Ayacucho	La Mar	San Miguel	MP	118	17.6
Cusco	Cusco	Wanchaq	MD	36	5.4
Huánuco	Ambo	San Rafael	MD	3	0.4
	Dos De Mayo	Pachas	MD	6	0.9
		Sillapata	MD	16	2.4
	Huanuco	Santa Maria Del Valle	MD	8	1.2
	Lauricocha	Rondos	MD	17	2.5
	Pachitea	Umari	MD	12	1.8
Junín	Chanchamayo	Perené	MD	12	1.8
		San Ramón	MD	13	1.9
	Jauja	Apata	MD	78	11.6
		Yauyos	MD	99	14.8

Departamento	Provincia	Municipalidad Provincial o Distrital		Procesos	Porcentaje
	Satipo	Coviriali	MD	3	0.4
		Pampa Hermosa	MD	7	1.0
	Tarma	Tarma	MP	12	1.8
Pasco	Oxapampa	Puerto Bermúdez	MD	1	0.1
		Villa Rica	MD	10	1.5
San Martín	El Dorado	San Jose De Sisa	MP	32	4.8
	Mariscal Cáceres	Campanilla	MD	10	1.5
		Juanjuí	MP	36	5.4
		Pachiza	MD	2	0.3
	San Martín	Morales	MD	22	3.3
		Sauce	MD	26	3.9
Tarapoto		MP	38	5.7	
Ucayali	Coronel Portillo	Callaria	MP	54	8.0
Total General				671	100.0

Fuente: CONSUCODE

Elaboración: Propia

Por otro lado, se observa que estas 25 municipalidades planean realizar 671 procesos. Dentro de los procesos se distinguen diversos tipos destacando las adjudicaciones (directa, directa selectiva y menor cuantía) y la licitaciones (públicas y públicas nacional). En el siguiente cuadro se observa que en términos monetarios las más importantes son las relacionadas con las inversiones que suman aproximadamente el 45 por ciento del total estimado.

Cuadro 59
Tipos de Procesos de la Muestra Seleccionada en el Plan Anual de CONSUCODE

Tipo de proceso	Objeto	Procesos	Valor Estimado (S/.)	Porcentaje
Adjudicación Directa Pública	Bienes	18	4,699,794	8.0
	Obras	17	8,598,595	14.0
	Servicios	4	607,400	1.0
	Suministros	4	1,125,649	2.0
Adjudicación Directa Selectiva	Bienes	100	6,799,969	11.0
	Consultorías Obras	4	49,913	0.0
	Obras	70	8,226,585	13.0
	Seguros	1	14,177	0.0

Tipo de proceso	Objeto	Procesos	Valor Estimado (S/.)	Porcentaje
	Servicio de Consultoría	1	0	0.0
	Servicios	22	770,719	1.0
Adjudicación Menor Cuantía	Arrendamiento de Bienes	1	1,417	0.0
	Bienes	185	2,676,763	4.0
	Consultorías Obras	17	111,591	0.0
	Obras	82	3,044,092	5.0
	Seguros	3	21,752	0.0
	Servicio de Consultoría	13	96,318	0.0
	Servicios	88	447,126	1.0
	Servicios en General	4	75,472	0.0
	Suministros	8	368,274	1.0
Concurso Público	Servicio de Consultoría	1	190,800	0.0
Concurso Público Nacional	Servicios	1	150,000	0.0
Licitación Pública	Bienes	12	5,973,170	10.0
	Suministros	1	0	0.0
Licitación Pública Nacional	Bienes	10	9,382,397	15.0
	Obras	4	7,566,336	12.0
Total General		671	60,998,307	90,907

Fuente: CONSUCODE

Elaboración: Propia

Por otro lado, si se distingue en la ubicación de los gobiernos locales, es decir, entre área urbana o rural, se nota claramente que las municipalidades rurales son las que invierten menos (sólo el 23%) a diferencia de las municipalidades urbanas (77%) (ver cuadro siguiente).

Dentro de las municipalidades rurales, el gasto destinado para inversiones, es decir obras, es bajo (33%) en comparación al destinado por las municipalidades urbanas (48%).

Cuadro 60
Tipos de Objetos de la Muestra Seleccionada en el Plan Anual de CONSUCODE
según área geográfica

Objeto	Procesos	Valor Estimado (S/.)	Porcentaje
Municipalidades Rurales			
Arrendamiento de Bienes	1	1.417	0.0
Bienes	180	7.092.525	51.0
Consultorías Obras	21	161.504	1.0
Obras	66	4.606.032	33.0
Seguros	1	14.177	0.0
Servicio de Consultoría	5	17.800	0.0
Servicios	54	619.003	4.0
Servicios en General	1	4.360	0.0
Suministros	6	1.355.649	10.0
Total General	335	13.872.466	100
Municipalidades Urbanas			
Bienes	145	22.439.567	48.0
Obras	107	22.829.576	48.0
Seguros	3	21.752	0.0
Servicio de Consultoría	10	269.318	1.0
Servicios	61	1.356.242	3.0
Servicios en General	3	71.112	0.0
Suministros	7	138.274	0.0
Total General	336	47.125.841	100.0

Fuente: CONSUCODE

Elaboración: Propia

Finalmente, si se distingue entre los tipos de gobiernos locales, es decir, entre municipalidades provinciales y municipalidades distritales, también se encuentran resultados distintos con referencia a los principales rubros de gasto: bienes y obras. En efecto, según el cuadro 61, el monto destinado por las municipalidades provinciales a obras asciende a 61 por ciento, en tanto que en las municipalidades distritales dicho porcentaje decae al 15%. Respecto del gasto en bienes, las municipalidades provinciales destinan el 34 por ciento a diferencia de las municipalidades distritales que destinan el 75 por ciento.

Cuadro 61

**Tipos de Objetos de la Muestra Seleccionada en el Plan Anual de CONSUCODE por
Municipalidades Provinciales y Distritales**

Objeto	Procesos	Valor Estimado (S/.)	Porcentaje
Municipalidades Provinciales			
Arrendamiento de Bienes	1	1.417	0.0
Bienes	135	13,356.012	34.0
Consultorías Obras	4	50.000	0.0
Obras	116	24,137.129	61.0
Seguros	2	16.446	0.0
Servicio de Consultoría	4	193.300	0.0
Servicios	23	996.502	3.0
Servicios en General	1	59.922	0.0
Suministros	4	564.869	1.0
Total General	290	39,375.596	100
Municipalidades Distritales			
Bienes	190	16,176.080	75.0
Consultorías Obras	17	111.504	1.0
Obras	57	3,298.479	15.0
Seguros	2	19.483	0.0
Servicio de Consultoría	11	93.818	0.0
Servicios	92	978.743	5.0
Servicios en General	3	15.550	0.0
Suministros	9	929.054	4.0
Total General	381	21,622.711	100

Fuente: CONSUCODE

Elaboración: Propia

Registro de Procesos y Contratos

Un 36 por ciento de los encuestados responden que sí conocen en qué consiste el Registro de Procesos y Contratos, aunque sólo un 17 por ciento de ellos pudo mostrar al promotor un cuaderno de registro de procesos y contratos (cuadros 62 y 63, respectivamente).

Cuadro 62
Conocimiento del Registro de Procesos y Contratos

¿Conoce en qué consiste el Registro de Procesos y Contratos	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	67	35.8	36.8
No	115	61.5	63.2
Total	182	97.3	100.0
NS/NC	5	2.7	
Total	187	100.0	

Cuadro 63
Conocimiento del Registro de Procesos y Contratos

¿Tiene un cuaderno de Registro de Procesos y Contratos?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	31	16.6	18.3
Sí, pero no se pudo consultar	14	7.5	8.3
No	124	66.3	73.4
Total	169	90.4	100.0
NS/NC	18	9.6	
Total	187	100.0	

Sin embargo, en realidad el desconocimiento de este registro, es aún menor si ponemos atención a los detalles que obtuvieron los promotores en cuanto a este registro. En cuanto a las municipalidades distritales, en algunos casos el registro supone juntar todas las órdenes de compra, boletas, facturas y archivarlas, en otro caso registran todos los procesos en un diskette, por poner los ejemplos más extremos. En general el registro se entiende como el archivo de papeles o en el mejor de los casos se registran los procesos en el libro de actas de la municipalidad³¹.

En general, el contar con los instrumentos o información que se establece en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones no es un problema sólo de los gobiernos locales sino también de los regionales. En el portal de Transparencia de estos últimos, uno de los rubros que menos se mostró en el portal fue el de Adquisiciones y Contrataciones Estatales (Cuadro 64).

³¹ El detalle de las respuestas en este punto se puede ver al final del informe en n

Cuadro 64 - Contenido del Portal de Transparencia de los Gobiernos Regionales (junio 2004)

Gobiernos Regionales	Datos generales	Información Presupuestal	Adquisición de bienes y servicios	Actividades oficiales	Comunicación con el usuario	Puntaje	Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones	Convocatoria de procesos de adquisic. y contrat. (a mayo 2004)	Resultados de los procesos de adquisic. y contrataciones (a mayo 2004)
Ayacucho	0.10	0.05	0.00	0.05	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00
Cusco	0.05	0.25	0.00	0.00	0.00	0.30	0.00	0.00	0.00
Huánuco	0.10	0.10	0.00	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00
Junín	0.10	0.15	0.00	0.05	0.00	0.30	0.00	0.00	0.00
Pasco	0.15	0.20	0.10	0.00	0.05	0.50	0.10	0.00	0.00
San Martín	0.05	0.00	0.00	0.05	0.05	0.15	0.00	0.00	0.00
Ucayali	0.15	0.25	0.20	0.00	0.00	0.60	0.10	0.10	0.00
Amazonas	0.15	0.25	0.10	0.00	0.05	0.55	0.10	0.00	0.00
Ancash	0.10	0.20	0.10	0.05	0.05	0.50	0.10	0.00	0.00
Apurímac	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Arequipa	0.00	0.10	0.20	0.10	0.05	0.45	0.10	0.10	0.00
Cajamarca	0.15	0.30	0.20	0.00	0.05	0.70	0.10	0.10	0.00
Callao	0.10	0.10	0.00	0.00	0.05	0.25	0.00	0.00	0.00
Huancavelica	0.05	0.25	0.20	0.05	0.05	0.60	0.10	0.10	0.00
Ica	0.10	0.20	0.20	0.00	0.05	0.55	0.10	0.10	0.00
La Libertad	0.10	0.05	0.00	0.05	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00
Lambayeque	0.15	0.40	0.10	0.10	0.05	0.80	0.10	0.00	0.00
Lima	0.15	0.05	0.10	0.00	0.00	0.30	0.10	0.00	0.00
Loreto	0.10	0.25	0.10	0.00	0.00	0.45	0.00	0.10	0.00
Madre de Dios	0.15	0.10	0.00	0.05	0.00	0.30	0.00	0.00	0.00
Moquegua	0.00	0.00	0.10	0.05	0.00	0.15	0.00	0.10	0.00
Piura	0.15	0.25	0.10	0.00	0.05	0.55	0.00	0.10	0.00
Puno	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tacna	0.15	0.25	0.00	0.00	0.00	0.40	0.00	0.00	0.00
Tumbes	0.10	0.35	0.10	0.00	0.05	0.60	0.10	0.00	0.00
Puntaje máximo	0.15	0.40	0.30	0.10	0.05	1.00	0.10	0.10	0.10

Fuente: Defensoría del Pueblo. Índice de Buen Gobierno
Elaboración propia.

Expectativas de capacitación

Un 15 por ciento de los encuestados afirma haber recibido capacitación de Consucode en el tema de Adquisiciones y Contrataciones estatales, en mucha menor medida ha recibido capacitación por parte de otras entidades.

Cuadro 65
Capacitación en temas relativos a la ley de Contrataciones y Adquisiciones Estatales

Ha sido capacitado anteriormente en temas relativos a la Ley	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí, por CONSUCODE	28	15.0	15.6
Sí por la universidad	3	1.6	1.7
Sí por PROMPYME	1	0.5	0.6
Sí, por el gobierno regional	7	3.7	3.9
Otro	39	20.9	21.7
No	102	54.5	56.7
Total	180	96.3	100.0
NS/NC	7	3.7	
Total	187	100.0	

La necesidad de capacitación es alta, muchos dicen necesitar capacitación en todos los temas de la ley y específicamente en lo que se refiere a presupuesto, procesos de selección y vaso de leche.

Cuadro 66
Temas de la ley de Contrataciones y Adquisiciones Estatales en los que necesita capacitación

¿En qué temas de la ley piensa que necesita mayor capacitación?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Licitación pública	2	1.1	1.1
Adjudicación directa selectiva	4	2.1	2.2
Adjudicación de menor cuantía	5	2.7	2.7
Contratos	5	2.7	2.7
Vaso de Leche	17	9.1	9.3
Procesos de selección	24	12.8	13.1
Presupuesto	49	26.2	26.8
Otro (incluye todos)	77	41.2	42.1
Total	183	97.9	100.0
NS/NC	4	2.1	
Total	187	100.0	

Ante la pregunta sobre quiénes deberían ser capacitados en los temas de Contrataciones y Adquisiciones estatales, más del 28 por ciento afirma que deben ser todos , también el alcalde y los miembros del comité especial.

Cuadro 67
Quiénes necesitan ser capacitados

Aparte de usted ¿qué otras personas de la municipalidad cree que necesita capacitación en los procesos de adquisiciones y contrataciones	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Todos	53	28.3	28.3
Alcalde	37	19.8	19.8
Comité especial	30	16.0	16.0
Almacén	22	11.8	11.8
Abastecimiento	15	8.0	8.0
Tesorero	9	4.8	4.8
Administrador	7	3.7	3.7
Presupuesto	6	3.2	3.2
Contabilidad	2	1.1	1.1
Adquisiciones	2	1.1	1.1
Asesor legal	1	0.5	0.5
Otro	1	0.5	0.5
NS/NC	2	1.1	1.1
Total	187	100.0	100.0

La mayoría quiere que la capacitación sea hecha trimestralmente (48%) o de manera mensual (36%). y prefiere que sean días completos (52%). 95 por ciento que sea presencial, sólo 9 casos mencionan que sea a distancia. Mayoritariamente que sea taller (81%) o en todo caso curso (14%).

Condiciones de comunicación

La mayoría de las municipalidades cuenta con luz eléctrica (89.3%), y en 181 de las 187 municipalidades entrevistadas tienen computadoras. Sin embargo, sólo el 11 por ciento de las municipalidades encuestadas tiene acceso a internet en la misma municipalidad (Cuadro 69). En el 44.4 de los distritos visitados no existe cabina de internet a la que se pueda acceder fácilmente, en 15 por ciento de los casos demorarían entre 2 y 15 horas (en un caso 5 horas en bote, con el gasto que implica la movilización fluvial). Por eso no es de extrañar que sólo 20 por ciento de los encuestados haya visto la página web de Consucode, hay que tener en cuenta además que el hecho de haber visto la página web de Consucode no significa que sea una página consultada continuamente.

Cuadro 68
Tipo de alumbrado del distrito

Tipo de alumbrado	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Luz eléctrica	167	89.3	89.8
Motor	16	8.6	8.6
Ninguno	3	1.6	1.6
Total	186	99.5	100.0
NS/NC	1	0.5	
Total	187	100.0	

Cuadro 69
Servicio de correo electrónico e internet en la municipalidad

¿Cuenta con servicio de correo electrónico e internet en la municipalidad?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí, todo el día	12	6.4	6.6
Sí por horas	9	4.8	4.9
No	162	86.6	88.5
Total	183	97.9	100.0
NS/NC	4	2.1	
Total	187	100.0	

Cuadro 70
Distancia a la que está la cabina de internet más cercana a la municipalidad

Distancia en tiempo	Casos	Porcentaje
30 minutos o menos a pie	42	22.5
20 minutos a 1 hora en carro	21	11.2
Entre 2 y 15 horas	28	15.0
NS/NC	13	7.0
Sin acceso a internet	83	44.4
Total	187	100.0

Cuadro 71
Ha visto la página web de Consucode

¿Ha visto la página web de Consucode?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	37	19.8	36.3
No	65	34.8	63.7
Total	102	54.5	100.0
NS/NC	2	1.1	
Sin acceso a internet	83	44.4	
Total	187	100.0	

Relación con Consucode y opinión sobre la Ley de Contrataciones y Adquisiciones Estatales, propuesta de cambios

Sólo el 30 por ciento de los encuestados afirmó saber lo que significaba Consucode, dando el significados de su sigla, sin embargo, este conocimiento puede estar sobreestimado porque en algunos casos se había conocido de antemano a Consucode gracias a la presentación del promotor y en otros los miembros de la municipalidad habían asistido al curso de capacitación que dio Consucode en el marco del proyecto “Transparencia en las Adquisiciones estatales”.

Este mismo grupo de encuestados dijo que sí había tenido algún tipo de comunicación con CONSUCODE, principalmente a través del teléfono y en menor medida el correo electrónico. Si comparamos la respuesta que nos dieron los encuestados por la relación que tienen con la contraloría, podemos observar (Cuadro 73) que la comunicación con esta entidad se ha dado en un mayor número de casos (45%).

Cuadro 72
Conocimiento de Consucode

¿Sabe qué significa CONSUCODE?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	56	29.9	50.9
Otro	54	28.9	49.1
Total	110	58.8	100.0
No sabe	77	41.2	
Total	187	100.0	
¿Ha tenido algún tipo de comunicación con CONSUCODE?	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	52	27.8	28.3
No	132	70.6	71.7
Total	184	98.4	100.0
NS/NC	3	1.6	
Total	187	100.0	

Cuadro 73
Comunicación con la Contraloría

¿Ha tenido comunicación directa con la Contraloría General	Casos	Porcentaje	Porcentaje válido
Sí	85	45.5	45.5
No	102	54.5	54.5
Total	187	100.0	100.0

Por otro lado, al encuestado se le pidió que dijera qué es lo que buscaría cambiar en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones Estatales. En 37 casos dijeron que no podían opinar porque no conocía bien la ley, sólo en cinco casos dijeron que no proponían ningún cambio. Aunque en general se pidió una mejor adecuación de la ley al contexto de las municipalidades que cuentan con poco presupuesto y están tan alejadas de centros urbanos, se llegó a decir que esta ley sólo está adecuada a la costa y no a la sierra y selva. Por otro lado se pidió una mayor sencillez pues les era difícil entender los procedimientos, en algún caso se pidió que favoreciera a municipalidades pequeñas y en general que fuera más sencilla.

4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

En esta sección se presenta un breve análisis de la información encontrada a nivel cualitativo y complementada con los resultados preliminares de la encuesta. En este sentido, se señala la existencia de algunos fenómenos que, por su carácter difuso o marginal al sistema legal, resultan difícil de aprehender en un cuestionario cerrado. La información que esta en la base de esta sección se ha recogido a partir de tres fuentes:

- La información cualitativa obtenida durante el proceso de aplicación de las encuestas. Esta información ha recuperado a través de varios ítem incluidos al final del cuestionario. Debían ser completados por los encuestadores, una vez realizado su trabajo en cada municipalidad. En estas preguntas, se solicitaba a los entrevistados su impresión respecto al grado de conocimiento que los funcionarios poseían sobre los temas tratados en el cuestionario. Asimismo, se pedía una descripción de los problemas encontrados durante su trabajo y de las características particulares de cada municipalidad estudiada.
- Los cuestionarios de entrevistas realizadas en municipalidades de centro poblado. En estas municipalidades, los encuestadores aplicaron un cuestionario más corto y menos elaborado. El objetivo era, precisamente, recoger información cualitativa respecto a las condiciones de la gestión local en estas municipalidades de pequeño tamaño. Para ello, los encuestadores, debían localizar al responsable de la misma y conversar con él, a partir de una guía de entrevista bastante general, que incluía temas como el perfil del entrevistado, el manejo presupuestario y las relaciones entre la municipalidad, CONSUCODE y la Ley 26850.
- El trabajo de campo realizado por dos miembros del equipo del IEP (Brigitte Davey Talledo y Raúl Hernández Asensio) en dos departamentos del país: Junín y San Martín. En estas regiones se realizaron diversos grupos focales, reuniendo en cada uno de ellos entre seis y ocho encargados de logística de distintas municipalidades. También se realizaron visitas a distintas municipalidades en áreas urbanas y rurales. En estas municipalidades, se llevaron a cabo entrevistas detalladas, con diversos funcionarios, es el caso de Huánuco y de Ayacucho. El objetivo, en este sentido, era comprender el marco general en el cual se desenvuelven los operadores de la Ley 26850. Al final del texto, se incluye una relación de los participantes en los grupos focales realizados.

Los operadores de la Ley 26850

Los operadores de la Ley 26850 presentan un perfil muy diverso. El primer problema es de nomenclatura. Aunque en la Ley orgánica de municipalidades y en el Reglamento de Organización y Funciones de cada municipalidad, se define de manera precisa los cargos que componen la administración municipal, la realidad es diferente. Esto se ha podido observar durante la realización de las entrevistas que componen la muestra de este estudio. En muchos casos, ha sido complicado identificar al “auténtico” operador de la Ley 26850. Ocurre que casi nunca es posible identificar a estos operadores a partir de un cargo concreto. Esta dificultad tiene su origen en dos problemas relacionados:

- La coexistencia de diversos modelos de organización dentro de las municipalidades. En las últimas décadas la organización interna de las municipalidades ha ido variando. Han influido en ello, las reformas legales y la labor de algunos organismos no gubernamentales de desarrollo y otras instituciones que han realizado en las municipalidades programas de capacitación y elaboración de instrumentos de gestión. Debido a esto, existe una gran variedad en cuanto a la denominación de los diferentes cargos. Esto se refiere tanto a la división de la gestión municipal por áreas (con denominaciones como abastecimientos, logística, tesorería, contabilidad, etc.), como a la denominación de los cargos (gerente, responsable, jefe, encargado, subgerente, etc.). Por otro lado, la precariedad de recursos de muchas municipalidades, obliga a los funcionarios públicos a asumir diversas funciones, en muchas ocasiones más allá de sus obligaciones formales o contractuales. Esta variedad se puede observar en la siguiente lista, que recoge las denominaciones de los informantes que los encuestadores han encontrado en las encuestas realizadas.

- Abastecimiento
- Abogada
- Administrador
- Adquisiciones
- Alcalde
- Asesor externo
- Contadores
- Contadores externos
- Gerente de área
- Obras
- Gerente municipal
- Logística
- Planeamiento
- Planificación

- Policía Municipal
 - Presupuesto
 - Procesos de selección
 - Protección social
 - Secretaría
 - Registro civil
 - Teniente de alcalde
 - Tesorería
 - Vaso de Leche
- Más allá de estas diferencias, la dificultad mayor viene dada por el hecho de que la denominación de los cargos no siempre corresponde con las responsabilidades reales de quienes los ostentan. Como veremos más adelante, en ocasiones el teórico responsable de logística desempeña únicamente funciones de almacenero. Éste es sólo un ejemplo concreto, pero sirve para ilustrar la variedad de situaciones existente. A veces, estas situaciones pueden ser simplemente el resultado de la superposición de distintos esquemas de organización. La adopción de un nuevo esquema de organización no supone la supresión completa del anterior. Funcionarios nombrados, con muchos años de desempeño en su puesto, pueden ser renuentes al cambio de denominación del mismo. Sin embargo, a veces, la confusión sirve también a los alcaldes o a otros funcionarios para ocultar malos manejos o prácticas fraudulentas. Esto es, para descargar las obligaciones de la ley sobre personas poco instruidas o con escasa experiencia, susceptibles de ser manipuladas con facilidad.

Junto a esta diversidad de denominaciones, también el perfil personal y profesional de los operadores de la Ley 16850 es muy variado. En las entrevistas y grupos focales realizados, se ha podido observar una extremada heterogeneidad. Más allá de la diferenciación entre municipalidades urbanas y rurales, se pudo comprobar la existencia de otros criterios tanto o más significativos. El más importante de estos criterios adicionales es la experiencia en sus cargos de los distintos funcionarios entrevistados. Mientras algunos de los participantes, apenas llevaban unos meses desempeñándose en él, otros habían trabajado en sus respectivas municipalidades durante más de diez años.

Esto ha influido en el desarrollo de algunos grupos focales, dando lugar a una situación muy interesante. Uno o dos participantes, aquellos que tenían mayor experiencia, prácticamente monopolizaban la conversación. Cuando, en el curso del grupo, se trataba de dar paso a las intervenciones de los demás participantes, éstos otros

centraban sus intervenciones en problemas generales, como el bajo precio de los productos agrícolas, la falta de comunicación entre instituciones del estado y otros elementos tópicos que son habituales en este tipo de conversaciones. Cuando se trataba de reconducir la conversación, inmediatamente se callaban, señalando su ignorancia de los temas tratados. Las diferencias de formación y experiencia entre los participantes supusieron que las conversaciones fueran girando hacia un formato de capacitación, con unos invitados preguntando y otros respondiendo. En ocasiones se pudo observar, incluso, cómo algunos de los invitados tomaban notas o preguntaban a los moderadores.

Estas situaciones ilustran la diferencia en cuanto a preparación que se registra en los teóricos operadores de la Ley 26850. En algunos casos se puede hablar de auténticos profesionales en el campo de la administración local. Algunos ejemplos al respecto, pueden verse en el resumen del trabajo de campo, incluido al final. En estos casos, puede tratarse de funcionarios nombrados con muchos años de desempeño en una misma localidad, pero en el curso de las entrevistas realizadas también se ha señalado la existencia de profesionales rotantes, que prestan sus servicios de manera sucesiva por algunos meses o años en distintas municipalidades. En ocasiones, se trata de personas que mudan su residencia por razones ajenas a su trabajo, pero que una vez instalados en su nueva localidad se valen de su experiencia para encontrar empleo. En otras oportunidades, sin embargo, es la propia oferta de trabajo, auspiciada por un alcalde amigo o conocido, la que determina el traslado. Este último es un caso que ha podido ser observado en varias ocasiones en la región San Martín.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de trazar el perfil del operador de la Ley 26850 es la diversidad de tamaño de las municipalidades. Las dimensiones de la administración municipal influyen en el grado de especialización del funcionario. Determinan, tanto la especialización de sus funciones, como el grado de especialización profesional que se requiere de cada individuo.

En las municipalidades medianas o pequeñas no resulta extraño encontrar funcionarios con escasa capacitación o bien desempeñando funciones que no responden a su calificación profesional. En muchas municipalidades pequeñas los funcionarios son pocos y deben realizar múltiples cometidos. Por lo general, en estos casos, los principales temas de ejecución presupuestaria los lleva directamente el alcalde, asesorado por contadores externos, que trabajan en la municipalidad durante algunas horas cada semana.

En cuanto a las municipalidades grandes, la responsabilidad de las adquisiciones muchas veces se diluye entre varios funcionarios: los mismos contadores, gerentes, encargados de rentas, los regidores y el propio alcalde. A los encargados de logística se les reservan funciones menores, similares a las de un almacenero: comprar útiles de oficina, o bien para pequeñas reparaciones cotidianas, como clavos, martillos, etc. En realidad, el problema es más amplio y atañe de manera general al manejo presupuestario. Podemos hablar en general de dos fenómenos relacionados. No todos ellos se perciben en todas las municipalidades, pero si se encuentran muy extendidos:

a) Recelo y falta de confianza entre el alcalde y sus funcionarios de carrera

Es relativamente frecuente, sobre todo en municipalidades pequeñas, que sea el alcalde directamente el encargado de tomar las decisiones clave en estas cuestiones. La renuencia de muchos alcaldes a ceder control de la ejecución presupuestal a otros funcionarios, está relacionada con la fragilidad de su propia situación frente a la ciudadanía. En el ámbito municipal se reproducen las presiones de celeridad y resultados inmediatos que caracterizan la vida política a escala nacional. En las entrevistas realizadas, se refleja cómo muchos alcaldes se sienten presionados para obtener resultados rápidos y visibles de su gestión. Por esta razón, el manejo presupuestario es un instrumento básico para su proyección política frente a la ciudadanía de su jurisdicción. Esto se traduce en la voluntad de muchos alcaldes por asumir directamente el manejo de estos temas.

Esta rivalidad entre alcaldes y funcionarios de carrera se percibe también en el tema de las capacitaciones. En muchos casos los alcaldes no quieren delegar en los funcionarios correspondientes y prefieren asistir ellos de manera personal. Durante la realización del trabajo de campo en la región San Martín, pudimos observar un ejemplo de este problema. Pese a que las invitaciones para participar en los grupos focales se habían realizado de manera personalizada a los encargados de logística, hasta cuatro alcaldes, sobre un total de doce, se presentaron a las reuniones, aunque finalmente no participaron en los grupos. Seguramente los alcaldes pensaron que se trataba de capacitaciones y no de simples grupos focales. Más adelante, en el transcurso de las conversaciones con los encargados de logística, se pudo comprobar que muchos de los invitados, desempeñaban funciones poco relevantes en lo que se refiere a procesos de asignación de recursos. En algunos casos, incluso se demostró por su parte un total desconocimiento respecto a este tema.

b) Importancia de los contadores externos

Un fenómeno que parece recurrente en las municipalidades de pequeñas y medianas dimensiones es la existencia de contadores externos, encargados de mantener al día las finanzas de estas instituciones. Esta dependencia se ha podido constatar tanto en municipalidades pequeñas, como en otras de mayores dimensiones e incluso en algunas municipalidades provinciales. De las entrevistas realizadas se desprende que, en ocasiones, estos contadores se han convertido en auténticos *factotum*, a los cuales remiten constantemente los funcionarios cuando se tratan asuntos relacionados con el manejo económico o con el presupuesto. En casos extremos, incluso son señalados como depositarios de los libros de cuentas y demás instrumentos de gestión económica, que por lo tanto no se conservan en el interior de las municipalidades correspondientes.

Cuadro 74
Cargo del principal informante de la encuesta según
número de empleados de la municipalidad

Cargo Informante Princ.	Número de empleados de la municipalidad					Total
	5 o menos	6 a 10	11 a 20	21 a 50	Más de 50	
Tesorería	41.9	32.3	18.2	13.6		30.1
Abastecimiento	21.0	21.0	27.3	40.9	62.5	26.1
Abastecimiento y otro	1.6	6.5	4.5			3.4
Administración	4.8	14.5	18.2	18.2	25.0	12.5
Alcalde / Regidor	14.5	4.8	4.5			7.4
Gerente Municipal	1.6	3.2	13.6	4.5		4.0
Logística		1.6	4.5	9.1	12.5	2.8
Contador	1.6	6.5	4.5	4.5		4.0
Secretaría	1.6	1.6				1.1
Contador -asesor- Externo	4.8	4.8				3.4
Planificación y Presupuesto	1.6		4.5	9.1		2.3
Otro	4.8	3.2				2.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

¿Quiénes son estos contadores externos? Por lo general, se trata de personas con formación universitaria. Esto, sin embargo, no es imprescindible, pues también hemos encontrado casos de contadores que señalan no haber avanzado en sus estudios más allá de secundaria. Es frecuente que cuenten con experiencia, por haber trabajado anteriormente en municipalidades o en otras instituciones estatales. Para la correcta aplicación de la Ley 26850, esto puede ser tanto una ventaja como un problema. Su

presencia al frente de las cuentas municipales garantiza un mínimo de orden. Sin embargo, en muchas ocasiones los contadores externos no se mantienen actualizados respecto a los cambios legales, por lo que su intervención termina perpetuando prácticas contables desfasadas. Además, al descargar a los funcionarios y a los equipos de regidores, de la gestión cotidiana de este rubro, dificultan su capacitación por parte de CONSUCODE u otras instituciones. Cuando estos funcionarios llegan a los cursos, aun en el caso de los teóricos encargados de finanzas, muchas veces desconocen los términos elementales de contabilidad. Por supuesto, también desconocen las leyes y los procedimientos que vinculan a unas instituciones estatales con otras en el terreno financiero.

La existencia de contadores externos vinculados a las municipalidades se registra en todos los departamentos donde se ha realizado trabajo de campo. De acuerdo con lo señalado por los encuestadores que participaron en este trabajo, su uso está generalizado, sobre todo en Huánuco y Junín. La existencia de contadores externos, bastante extendida, como señalamos, es un elemento que inicialmente no había sido previsto, dentro del diseño de nuestro estudio. Por esta razón no ha sido posible recoger información cuantitativa, a partir de la encuesta realizada. El conocimiento que tenemos de estos personajes, imprescindibles para comprender la dinámica de las administraciones locales en las zonas rurales, procede sobre todo de entrevistas. Es, por lo tanto, información cualitativa, que deberá ser precisada en estudios posteriores. No tenemos todavía un perfil claro sobre quiénes son y como actúan estos contadores externos. Conocemos algunos casos y algunos detalles, pero no tenemos suficientes elementos para generalizar sobre su trayectoria profesional, ni sobre sus estrategias. Conocemos, eso sí, sus funciones dentro de las municipalidades, aunque existe una gran diversidad de casos.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, se trata casi siempre de personas que residen en la capital del departamento. En el caso de aquellos asesores cuyos "clientes" son pequeñas municipalidades rurales, alejadas de las vías de comunicación principales, también pueden residir en las capitales provinciales. Este es el caso, por ejemplo de los muchos de los contadores externos que trabajan en la provincia de Bellavista, en San Martín. En muy pocos casos hemos encontrado contadores externos que residen en los mismos municipios donde prestan sus servicios. Las únicas excepciones corresponden a las ciudades grandes, como Tarapoto, que ocasionalmente pueden contratar los servicios de alguno de estos contadores. El grado de vinculación entre las municipalidades y los contadores externos es muy variable. Lo más común es

que realicen visitas cada quince días y en algunos casos mensualmente, dependiendo de las distancias, la cuantía del manejo presupuestario y las distintas etapas del año contable. En algunas ocasiones hemos encontrado contadores externos que son contratados de manera ocasional para realizar uno u otro servicio, como por ejemplo la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y Contratos. Sin embargo, estos casos no abundan. Por lo general, cada municipalidad suele tener a uno o dos contadores que desarrollan sus funciones de manera más o menos continuada.

Por lo general, los contadores tiene asignadas funciones de contabilidad, relacionadas con la gestión del presupuesto: elaboración del anteproyecto y del proyecto, informes de ejecución, etc. En este campo, asumen también funciones de asesores de los alcaldes en cuanto a relaciones con la población. En las entrevistas, en varias ocasiones, los asesores han comentado que los alcaldes requieren su presencia durante las sesiones públicas del consejo, o durante los cabildos abiertos. Esta presencia, junto, sirve al alcalde para dar a conocer a la población el detalle del manejo presupuestario, y también para legitimar su propia actuación. Se convierten por tanto en intermediarios, que median la relación entre alcaldes y población, en lo que se refiere al manejo presupuestario. Según los propios entrevistados, esto sucede por la falta de personal que existe en muchas de las municipalidades rurales, que le obliga a convertirse en mano derecha de los alcaldes.

Los contadores externos pueden, también, incursionar en el ámbito de la Ley 26850. En este punto, de nuevo se alude a la falta de personal propio de las municipalidades, como el factor que obliga a los contadores externos a ocuparse de funciones que no son exactamente aquéllas para las que fueron contratados. Una de las funciones que pueden cumplir los contadores externos por cuenta de las municipalidades, derivada de la inexistencia de personal capacitado encargado de adquisiciones y contratos consiste en recabar cotizaciones y presupuestos por parte de los hipotéticos proveedores. En varias de las entrevistas realizadas se han relatado actuaciones similares encaminadas a la compra de materiales de oficina u otros utensilios de uso cotidiano en las municipalidades.

La relación inicial entre una municipalidad y el contador externo se puede producir de diferentes maneras. Un caso que hemos encontrado en varias ocasiones es el siguiente: un regidor o el propio alcalde tiene un allegado, familiar o amigo, que estudia contabilidad en la universidad de la capital regional. Poco a poco comienza a ayudar en la municipalidad, hasta convertirse en imprescindible y especializarse en el tema. Finalmente, ofrece sus servicios a otras municipalidades, dedicándose a la tarea a

tiempo completo. Un contador externo puede manejar de manera simultánea seis u ocho municipalidades, alternando las visitas a unas y otras.

El contacto entre el contador y la municipalidad, por lo común, tiene lugar a través de los propios alcaldes. Sin embargo, es interesante anotar que la contratación de un contador no parece estar vinculada de manera directa con lazos partidarios o ideológicos. En muchas ocasiones ni siquiera eran conocidos por las autoridades antes de iniciar su gestión. En esto se diferencian de los asesores municipales, figuras que casi siempre tienen vínculos de amistad con las autoridades. En el caso de los contadores, se trata de redes personales, tejidas por los propios contadores a partir de relaciones directas con los alcaldes o con los funcionarios más importantes de las municipalidades. No es raro que estos contadores se hereden de una administración a otra. Aunque la decisión final depende de la empatía que el contador es capaz de desarrollar con las nuevas autoridades, existen fuertes incentivos para esta continuidad. Esto se debe, en buena medida, a la escasa preparación con la que cuentan muchos equipos municipales a la hora de asumir sus cargos. En estas condiciones, resulta más cómodo (menos arriesgado también) continuar con una relación ya establecida, antes que emprender una nueva. En muchas ocasiones los contadores externos son el único nexo de continuidad entre unas administraciones y otras. Durante las entrevistas, los funcionarios con frecuencia nos han remitido a ellos, señalando que desconocen los datos requeridos debido a su poco tiempo de permanencia en los cargos. Con frecuencia los contadores externos son los únicos que manejan la documentación contable de la municipalidad.

De acuerdo con su experiencia profesional o con su habilidad personal, en muchos casos los contadores son el único canal de vínculo que la municipalidad tiene en temas financieros con otras instituciones del estado. Según señalan los entrevistados, no es raro que para promocionarse un contador independiente haga referencia a las personas que conoce en la municipalidad provincial, en el gobierno regional o en otras agencias estatales. En las municipalidades más alejadas, el contador y sus viajes puede ser utilizados por los alcaldes para gestionar su correspondencia o realizar algunas gestiones en las capitales provinciales o en las regionales. En el caso de muchas municipalidades rurales, en la práctica estos contadores son el canal de contacto entre las autoridades e instituciones estatales como la Contraloría General y el propio CONSUCODE. Ellos son los encargados de tramitar la documentación requerida por estas instituciones. También es a través de ellos, como muchas instituciones estatales pueden llegar hasta los alcaldes, remitiéndoles en las capitales regionales las

informaciones oportunas o las invitaciones para participar en capacitaciones. Existe por lo tanto una simbiosis entre los contadores externos y las municipalidades: mientras los alcaldes pueden utilizarlos como parapeto frente a posibles acusaciones de malos manejos, por parte de la población, los contadores garantizan su continuidad convirtiéndose en intermediarios entre las autoridades municipales y los organismos estatales encargados de la supervisión financiera.

Existen, entonces, incentivos que explican la continuidad de los contadores. Pero, es necesario insistir en ello, el criterio final para decidir respecto a la continuidad o no de un contador externo no es la eficiencia ni la afinidad ideológica sino la empatía personal. De ahí que estos personajes deban cuidar, tanto el aspecto estrictamente profesional de su trabajo, como las relaciones sociales con aquellos funcionarios considerados clave para la obtención o conservación del empleo. Esta situación abre una puerta para los malos manejos y para actuaciones fraudulentas. De alguna manera se trata de un mercado abierto y sin regular. No es extraño que los propios contadores externos traten de ganar nuevos clientes, apelando incluso al desprestigio de sus propios compañeros de profesión.

Los contadores externos se convierten en bastantes oportunidades en depositarios de la documentación municipal. Para ello alegan la necesidad de trabajar con ella en sus domicilios, dado que realizan sus actividades de manera paralela en varias municipalidades. Para los alcaldes o para los funcionarios, esto puede ser un elemento de presión añadido. En algunas ocasiones, los entrevistados señalaron que su contador no siempre se muestra dispuesto a entregar esta información cuando se le solicita. En estos casos la documentación actúa como garantía del pago de servicios prestados previamente.

Instrumentos de gestión municipal

Es evidente que existe una notable desorganización en el interior de las municipalidades. No todos los funcionarios tienen claras sus atribuciones en lo que se refiere a la Ley 26850. Esto se traduce en un desorden importante en cuanto a la conservación de la información y la documentación relativa estos temas. Esto se pudo comprobar durante las entrevistas, en las cuales era frecuente que para la búsqueda de un documento fuera necesario recurrir a varias personas. Es el caso, por ejemplo de la municipalidad de Cacatachi, en la cual fueron entrevistados, por separado, cuatro funcionarios: el alcalde, el tesorero, la secretaria y la encargada de mantenimiento. Aunque todos ellos afirmaron que la municipalidad contaba con un ejemplar de la Ley

26850, en cada caso se remitió para la consulta de este documento a otro funcionario. Nuevamente se trata de un ejemplo extremo. No obstante, situaciones similares se han repetido en muchas de las vistas realizadas durante el trabajo de campo. La mayor parte de los documentos de gestión, incluidos ejemplares de la Ley 26850, existen en las municipalidades. Sin embargo, su acceso es complicado y casi nunca se encuentran expuestos a la vista del público. Su localización por parte de los entrevistadores no siempre ha sido sencilla ya que, con frecuencia, unos funcionarios remiten a otros. Muchas veces es el propio alcalde quien conserva en su despacho estos instrumentos de gestión, así como los ejemplares de la ley 26850 y su reglamento repartidos por CONSUCODE. En algunos casos, también se ha podido constatar la apropiación de los documentos por parte de los contadores externos. En los casos en que finalmente se tuvo acceso a los ejemplares de la ley depositados en las municipales, estos documentos casi nunca daban muestras de uso frecuente. En casi ninguna ocasión contaban con notas o subrayados que indicaran que habían sido utilizados sin lugar a dudas.

Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones

Entre los instrumentos administrativos contemplados en la Ley 26850, el más valorado es el Plan de Anual de Adquisiciones y Contratos (PAAC). Tanto en los grupos focales como en las entrevistas, el PAAC fue el elemento de la ley reconocido con mayor facilidad. Igualmente, fue el que provocó mayor interés por parte de aquellos participantes que decían no conocer la ley. Probablemente esto se deba a que el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones engarza con una cierta cultura institucional que podríamos denominar “planificacionista”³², desarrollada en los últimos años, sobre la base de planes de desarrollo e instrumentos similares. Sobre el terreno, en muchas de las municipalidades que fueron visitadas, los funcionarios entrevistados señalaron que el PAAC se encontraba en proceso de elaboración, en tanto ni el libro de procesos y contratos y ni el libro de actas del comité especial existían. En todo caso, la introducción

³² Nos referimos al conjunto de reformas legales que en los últimos años han insistido en la importancia de elaborar instrumentos de gestión adecuados, para el buen gobierno de las administraciones locales, regionales y nacionales (planes de desarrollo, planes estratégicos, presupuestos participativos, etc.). Sin entrar a valorar estos desarrollos, la existencia de esta corriente es un dato que se puede comprobar repasando las reformas legales realizadas en los últimos años. En muchos casos, la insistencia en estos aspectos, ha variado la dinámica del gobierno de los municipios, hasta el punto que la elaboración de estos documentos se ha convertido en un objetivo, en sí mismo, de las administraciones municipales. Como tal, aparece reflejado en los análisis valorativos que instituciones públicas (entre otras la Defensoría del Pueblo) o privadas (entre otras las ONG) hacen sobre el buen o mal desempeño de las autoridades.

del PAAC dentro de las municipalidades es un proceso reciente. En muchas de las municipalidades visitadas, los entrevistados señalaron que este año era el primero en el que se contaba con dicho instrumento.

El proceso de elaboración del PAAC refleja la diversidad de situaciones que existe al interior de las municipalidades. Los encargados de logística entrevistados (más allá de la denominación específica que en cada caso tenga el cargo) señalan haber sido consultados por el alcalde para la elaboración de este documento. Pero, por lo general, no son ellos quienes lo elaboran de manera directa. Según indican, se les consulta tanto lo referido a necesidades como a costos potenciales. Sin embargo, la elaboración final del documento, en la mayor parte de los casos, se atribuye al propio alcalde y a los ubicuos contadores externos. En este sentido, hay que tener en cuenta el carácter político de las gestiones municipales. La administración de una municipalidad no es equiparable con la administración de una empresa. Por esta razón, para lograr una mayor eficacia política, los alcaldes intervienen de manera directa en la elaboración del PAAC. En última instancia, son ellos quienes toman las decisiones, que posteriormente son adecuadas de una u otra manera a los procedimientos legales.

En casi ninguna de las municipalidades visitadas se han desarrollado por completo los instrumentos de gestión contemplados en la Ley 26850. Tampoco en el caso de los responsables de logística participantes en los grupos focales realizados fue posible detectar a existencia de un ejemplo perfecto en este sentido. De hecho, persisten importantes problemas y un buen número de confusiones. Concretamente hay que señalar un problema de fondo que atraviesa, en muchas de las regiones visitadas, todo el proceso de aplicación de la nueva ley de adquisiciones y contratos del estado: la dificultad para compatibilizar la aplicación de esta nueva normativa con la institucionalidad previamente existente en las municipalidades. Existen, en este sentido, conflictos de competencias y superposiciones entre los elementos introducidos con la nueva ley y otros organismos o prácticas más antiguos, arraigados en la cultura institucional de las municipalidades. Estos problemas se perciben en dos planos:

- En el plano de la documentación. En pocos de los casos trabajados existe un registro de procesos y contratos. No existe tampoco un libro de actas específicamente referido a las actividades y reuniones de los comités especiales. Con frecuencia, este último documento se confunde con el libro de actas del comité del vaso de leche. Usualmente éste es el organismo delegado de la municipalidad, encargado de gestionar y decidir sobre los aspectos económicos de este programa.

- En el plano de la institucionalidad propiamente dicha. El programa del vaso de leche es, en el caso de las instituciones visitadas un tema de gran importancia. Salvo cuando existen grandes obras, la mayor parte de las adjudicaciones realizadas por las municipalidades durante el último años, corresponden a este programa. El problema, en este sentido, es que la aplicación de la Ley 26850 choca con una cultura institucional muy arraigada. Dentro de la municipalidad existen dependencias y organismos tradicionalmente encargados de la gestión de este programa. También hábitos o formas de hacer las cosas que son difíciles de cambiar. Gozan por lo general de una gran legitimidad frente a la sociedad civil, que se involucra y participa directamente en los mismos. Algo similar, ocurre de manera más amplia con los llamados comités de obras. En este caso se trata de comités mixtos, conformados por representantes de la sociedad civil y funcionarios de las municipalidades correspondientes, encargados de vigilar en cada caso el desarrollo de una obra concreta. Desde la compra de materiales hasta la contratación y retribución de empleados. En San Martín, donde gozan de gran legitimidad, estos comités fueron promocionados en años pasados por la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), dentro de un programa más amplio de participación ciudadana, financiado por USAID/Perú.

Estos comités, tanto los de obra como los comités del vaso de leche, tienen una notable aceptación entre la población y se encuentran muy extendidos por todas las regiones. Su existencia ha sido, de alguna manera, interiorizada, tanto por los pobladores como por los propios funcionarios de las municipalidades. En consecuencia, la creación de comités especiales contemplada en la Ley 26850 encuentra dificultades para ser comprendida y asimilada. Estos nuevos comités son percibidos como redundantes y, lo que es más grave, como menos participativos y transparentes que las instituciones que existen en la actualidad.

Conocimiento de CONSUCODE

Para la realización de las entrevistas y grupos focales que sustentan esta parte de nuestro trabajo, se pudo contar con el aval de CONSUCODE. Esta circunstancia supuso una indudable ventaja. Sin embargo, hay que entender este hecho en su correcta dimensión. En gran parte de las municipalidades que visitamos, los entrevistados no tenían una idea muy precisa de las funciones y tareas que CONSUCODE desempeña. Las percepciones más generalizadas se pueden resumir en dos puntos:

a) Ausencia de un perfil institucional propio

CONSUCODE inspira respeto y un poco de temor. En las visitas pudimos comprobar que muchas veces se la identifica como una institución del estado, ligada al ámbito presupuestario. Pero la mayor parte de los entrevistados tiene poco claras sus funciones. El perfil de la institución es borroso para muchos de los teóricos operadores de la Ley 26850. Los funcionarios de las municipalidades, e incluso los propios alcaldes, confunden las atribuciones de CONSUCODE con las de la Contraloría de la República, que es una institución mucho más conocida en el interior del país. Esto implica que en bastantes ocasiones, los encuestadores que han participado en este estudio, hayan encontrado cierta desconfianza inicial. Las referencias que se tienen de CONSUCODE remiten a una institución fiscalizadora. Sus atribuciones no están claras, pero que se teme, puedan suponer problemas frente a manejos presupuestarios no del todo claros. Dado que en casi todas las municipalidades existen cuestionamientos de este tipo, fundados o no, de ahí nace cierto temor ante la institución, que en un primer momento condiciona las entrevistas.

Con todo, CONSUCODE no es todavía una institución posicionada ante la ciudadanía. No tiene, para la mayor parte de los entrevistados, una personalidad y un perfil propios. Esta circunstancia ha sido conformada por casi todos los promotores que han trabajado en esta investigación. De una manera paradójica, la confusión queda evidenciada en aquellos casos, pocos, en los que los entrevistadores han encontrado resistencia por parte de los funcionarios. Esta resistencia casi siempre ha tenido su origen en malentendidos, derivados de la confusión entre las atribuciones de CONSUCODE y las atribuciones de la Contraloría. Es el caso, por ejemplo, de lo ocurrido en la localidad de San Ramón, durante las visitas a la municipalidad provincial de Chanchamayo por parte de una de las promotoras de Consucode.

b) Dificultades y brechas de conocimiento

El grado de conocimiento que los entrevistados poseen respecto a CONSUCODE y sus funciones, viene determinado por variables semejantes a las comentadas para el caso de la Ley 26850. Esto quiere decir que quienes conocen el tema con mayor precisión son aquellos funcionarios que llevan más años desempeñando sus funciones o, más específicamente, aquéllos que han asistido de manera directa a capacitaciones impartidas por esta institución. Por supuesto, existen diferencias entre las municipalidades rurales y urbanas. Pero esto debe ser atribuido al hecho de que los funcionarios de las municipalidades de mayores dimensiones, o más cercanas a las capitales regionales, por lo general, tienen mayor grado de comunicación con

funcionarios de otras instituciones públicas o privadas. En la mayor parte de los casos, es de estas comunicaciones informales de donde procede el conocimiento que los funcionarios tienen de CONSUCODE. Por el momento, no es el resultado ni de una política institucional de proyección pública, ni de un deseo, por parte de las municipalidades, de ajustarse a los puntos de la ley que señalan la obligación de las administraciones locales de comunicarse regularmente con CONSUCODE. Debido a este origen informal de la información sobre CONSUCODE, el conocimiento que tienen los funcionarios entrevistados es referencial y poco sistemático. Muchas de las repuestas obtenidas son genéricas.

Uno de los problemas que dificultan en mayor grado el reconocimiento de la función de CONSUCODE es la falta de referentes regionales de esta institución. Los funcionarios municipales del interior del país, no encuentran un referente en quien personificarla. A lo sumo, como se señaló en alguna ocasión, “son unos señores de Lima, que vienen a darnos capacitaciones”. A diferencia de otras ramas del estado, CONSUCODE no tiene una organización descentralizada, capaz de llegar a todas las regiones del país. Esta circunstancia acentúa su percepción, por parte de la población, como una institución “limeña”, que conlleva la percepción de centralista y alejada de las regiones. A CONSUCODE se la compara con la Superintendencia Nacional de Banca y Seguros y con otras instituciones similares, centradas y, a ojos de los entrevistados, controladas por “Lima”. Esto en comparación con las direcciones regionales de salud, educación y agricultura, que son consideradas instituciones, “más provincianas”, más cercanas a la población, como también lo son el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES), PROVIAS o el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).

La excepción (relativa) a lo señalado en los dos párrafos anteriores, la constituyen aquellos funcionarios que fueron capacitados directamente por CONSUCODE. Una parte importante del trabajo de campo que sostiene este informe, se realizó de manera paralela a los talleres de capacitación que CONSUCODE viene impartiendo en las distintas regiones del país. En este sentido, los participantes a los cursos mostraron expectativas altas respecto a la información que estaban recibiendo. Sin embargo, reconocieron que eran extensos los conceptos nuevos que recibían, tomando conciencia de la imposibilidad de comprender y aprender todo el contenido de la ley y su complejidad. Los entrevistados de las municipalidades más alejadas, solicitaban que el material presentado en la capacitación se les fuera entregado pues solo con los apuntes

tomados durante los cursos y talleres, era imposible recordar todo el contenido del curso.

Opinión sobre la ley 26850

Existen, entre los funcionarios de las municipalidades objeto de estudio, niveles muy diferentes de conocimiento, tanto respecto a la Ley 26850, como, en general, a los procedimientos de adquisiciones y contratos. Estas diferencias dependen sobre todo de dos elementos: las capacitaciones directas recibidas y el tiempo de trabajo en la administración pública. No existen grandes diferencias entre unas regiones y otras. Tampoco las dimensiones de la municipalidad son un factor en sí mismo. En todo caso, pertenecer a una municipalidad grande supone para el funcionario en cuestión mayores posibilidades para acceder a capacitaciones o para intercambiar opiniones y experiencias con otros funcionarios.

De acuerdo con los entrevistadores que han participado en este estudio, el nivel promedio de conocimiento de los funcionarios entrevistados oscila entre bajo, muy bajo y nulo. A la mayor parte de los entrevistados le resulta difícil individualizar, dentro del marco legal general, a la ley 26850. Más aun, les resulta complicado comprender sus características específicas. Saben que existe un conjunto de normas que regulan los procesos de adquisiciones y contratos por parte de las entidades públicas, pero no han tomado contacto ni con la ley ni con su reglamento. Esto se refleja en los balances presupuestarios, que pocas veces se adecuan a los rubros y a la terminología de los procesos de selección contemplados en la Ley 26850. Un ejemplo al respecto, es la confusión registrada por alguno de los entrevistadores que han trabajado en la región Ayacucho entre los conceptos “procesos y contratos” y “contrato por servicios no personales”. La terminología propia de la Ley 26850 resulta muy oscura para la mayor parte de los entrevistados. Esta dificultad se atribuye a dos cosas: por una lado, según los entrevistados, abundan términos técnicos, cuya comprensión es complicada para personas que muchas veces no cuentan sino con educación secundaria. Por otra parte, en el curso de las conversaciones, en muchas ocasiones se producen confusiones entre algunos de los instrumentos de esta ley y otros con nombre similar. Es el caso, por ejemplo, de las confusiones frecuentes entre los comités especiales y los comités de vaso de leche. En un número importante de municipalidades, sobre todo en aquellas de menores dimensiones, esta confusión se ha dado también entre el libro de actas del comité especial y el libro de actas del vaso de leche.

Estos problemas de terminología son en buena medida inevitables, ya que el uso de determinados conceptos resulta imprescindible para la claridad de la ley. En este

sentido, el problema viene dado por el bajo nivel del personal que muchas veces asume responsabilidades en las municipalidades. No es por lo tanto un problema que pueda tener solución en el corto plazo. La única respuesta pasa por intensificar las capacitaciones y fomentar la paulatina profesionalización del personal de estas instituciones. Para esto, sin embargo, es necesario diferenciar entre los componentes político y gerencial de las administraciones municipales. Las autoridades locales deben entender que no son meras gestores de los fondos, sino que su función tiene un contenido político encaminado a modelar un determinado proyecto de convivencia, sea el que fuere en cada caso. Mientras este papel de administración de fondos sea considerado como central en la gestión de los alcaldes, la profesionalización de la administración municipal será muy complicada, ya que ninguna autoridad electa querrá ceder esta función a un cuerpo profesional. Insistir en la profesionalizar la administración municipal, sin previamente haber dotado a la gestión de los alcaldes de un contenido político que supere la mera administración de fondos, supone incurrir en mayores contradicciones, agudizar los problemas de representación, de gobernabilidad y de gestión que ya existen.

Estos problemas se reflejan en la percepción que se tiene de la Ley 26850. En muchas ocasiones se la considera un obstáculo para esa administración de fondos que se entiende como función central de los alcaldes. Así, entre quienes conocen la existencia de la Ley 26850, la opinión más extendida oscila entre la tibieza y el desagrado. Aunque se reconoce la necesidad de una normativa general que regule los procesos de selección y adquisiciones por parte de las instituciones estatales, gran parte de los entrevistados considera esta ley en concreto inconveniente, por no adaptarse a la realidad local y a las circunstancias derivadas de ello para la gestión municipal. En buena medida, estas opiniones reflejan un estado de ánimo general, que tiende a considerar de manera automática como inadecuada cualquier normativa proveniente del gobierno central, a las que se atribuyen fines oscuros. Sin embargo, hay que señalar también que, en muchas ocasiones, dichas opiniones son emitidas por funcionarios con larga experiencia en sus municipalidades, que han asistido a numerosas capacitaciones. Tienen, por lo tanto, un cierto grado de conocimiento sobre el funcionamiento de la maquinaria del estado peruano. Los reproches que se hacen a la ley son fundamentalmente tres:

- La nueva ley favorece a los proveedores externos. Según los entrevistados, el principal efecto negativo derivado de la Ley 26850 viene por el lado de las mayores dificultades que supone para reinvertir el presupuesto municipal en provecho de los

pobladores de la jurisdicción. Según se señala, los excesivos requerimientos que impone esta ley, incluso en el caso de los procesos más sencillos, impiden a las municipalidades desarrollar una política activa de compras, basada en los proveedores locales. Esto favorecería a las empresas de las grandes ciudades, capitales regionales o incluso Lima, disminuyendo de esta manera la posibilidad de invertir el presupuesto local en el desarrollo local. Estas quejas van desde los aspectos micro (“ahora todas las cotizaciones la tenemos que hacer en Ayacucho, porque donde nosotros nadie da factura”), hasta los relacionados con la ejecución de grandes obras. Un ejemplo en este sentido fue señalado por el jefe de rentas de la municipalidad distrital de la banda del río Shilcayo, en San Martín. En este distrito durante el año 2003 se ejecutó una obra vial de relativa importancia. Según este funcionario, la municipalidad debió presionar para que las tres empresas locales establecieran un consorcio, pues en caso contrario ninguna de ellas hubiera cumplido los requisitos legales y la adjudicación hubiera correspondido a una empresa limeña.

- Enunciado de la ley poco adecuado a la realidad local. Según los entrevistados, los montos referidos a los diferentes procesos de selección son irreales, si se tiene en cuenta los presupuestos habituales de las municipalidades. Dado que la mayor parte de las municipalidades cuenta con presupuestos reducidos, la mayor parte de los operadores de la Ley 26850 que fueron entrevistados señalan haber desarrollado únicamente adjudicaciones directas y adjudicaciones de menor cuantía. Estos procedimientos son preferidos, además, por su mayor simplicidad y por la posibilidad de introducir una mayor discrecionalidad en los procesos de adjudicación. Es el caso, de la obra antes señalada de la Banda de Shilcayo. Pese a superar los dos millones de soles, esta obra fue adjudicada directamente, una vez el alcalde consiguió de los regidores que fuera declarada como urgente.
- Procedimientos engorrosos. Según los participantes en las reuniones y los entrevistados que declararon conocer la ley, ésta determina la existencia de un número demasiado altos de trámites para la adjudicación de obras y contratos. La elaboración de las bases se señala por aquellas personas con mayor conocimiento práctico de la ley, como un punto crítico. En la mayor parte de los casos se debe recurrir para ello a personal externo: especialistas de ONG o, con mayor frecuencia, a consultores locales. Esto supone un aumento de los costos para la municipalidad, como resultado de la escasez de personal especializado que existe en estas instituciones. Una queja similar se refiere a la composición de los comités especiales. Según se señala, la Ley 26850 contempla la participación de un número excesivo de

personas en los procesos de adjudicación, que en muchos casos superan el personal disponible en las municipalidades. En este sentido, se pudo comprobar cómo, en ocasiones, los responsables de logística que fueron entrevistados o participaron en grupos focales señalaban haber sido incluidos en comités de adjudicación, “pero sólo para rellenar” o “sin saber qué es lo que había que hacer”.

Aplicación de la ley 26850: estudio de caso en tres municipalidades de San Martín

El trabajo de campo en la región San Martín, se realizó en dos etapas. Durante la primera, en el mes de febrero, se realizaron dos grupos focales y diversas entrevistas en tres municipalidades en la ciudad de Tarapoto y sus alrededores. La segunda parte del trabajo se desarrolló en el mes de abril, coincidiendo con el evento de capacitación organizado por CONSUCODE en la ciudad de Moyobamba. Se realizaron entonces diversas entrevistas con operadores de la Ley 26850.

Como se ha señalado en la introducción de esta sección, la información recabada en los grupos focales constituye la base central del estudio cualitativo. Las opiniones y dudas de los participantes han servido para elaborar las páginas anteriores. Por esta razón, a continuación se describen brevemente los casos de tres de las municipalidades visitadas. El objetivo es ilustrar el contexto en el cual tiene lugar el proceso de implementación de la Ley 26850 en las áreas urbano-marginales y rurales del país.

a) La Banda de Shilcayo

Se trata de un distrito integrado dentro de la capital regional, Tarapoto. Supera, en este sentido, los veintiún mil habitantes y es propiamente un distrito urbano. La municipalidad local dispone de aproximadamente treinta y cinco empleados: una tercera parte de ellos en planilla y el resto contratados. La municipalidad cuenta con casi todos los instrumentos de gestión incluidos en la ley de municipalidades: organigrama, texto único de procedimientos administrativos, reglamento de organización y funciones, etc. Casi todos estos instrumentos han sido elaborados durante los últimos tres años. El presupuesto de la Banda de Shilcayo roza los dos millones de soles anuales, si bien una parte considerable de este presupuesto debe destinarse a amortizar la cuantiosa deuda que el consistorio arrastra desde gestiones anteriores. La contabilidad de la municipalidad está encargada, de manera confusa, a tres personas: un contador externo, la gerente municipal y el encargado de rentas, que parece ser el hombre fuerte

del alcalde. Ellos tres han conformado la mayor parte de los comités constituidos en el último año, para decidir sobre los procesos de adjudicación.

La municipalidad de Shilcayo cuenta con un área de abastecimiento perfectamente delimitada. Se trata de una habitación grande, que hace las veces de almacén. Se encuentra debidamente señalizada y rotulada. A cargo de esta área se sitúa un funcionario de treinta y tres años de edad, que señala haber estudiado economía en la Universidad Nacional de San Martín. Sin embargo, la intervención de este funcionario en los procesos de adjudicación no parece ser decisiva. En el último año, en cuanto a la Ley 26850, en la Banda de Shilcayo se han realizado cuatro adjudicaciones directas y dos adjudicaciones de menor cuantía. Todas ellas, salvo la correspondiente a la obra señalada en el apartado anterior, corresponden al programa del vaso de leche. Existe, en este sentido, un libro de actas correspondiente a estas adjudicaciones. Sin embargo, no se incluye en el mismo la obra mayor la obra vial de mayor cuantía. Según un entrevistado: esta obra: “fue gestionada directamente por el alcalde y el contador”. Para la elaboración de las bases de las adjudicaciones, y para asesorar en general en el manejo de la documentación financiera, la municipalidad recurre desde hace años con a la asesoría de un grupo de consultores de Tarapoto, especialmente a un antiguo regidor de la municipalidad de Yurimaguas.

b) Cacatachi

Cacatachi es un distrito situado relativamente cerca de Tarapoto, a media hora de camino en dirección norte por la Carretera Marginal de la Selva. Cuenta con unos tres mil habitantes y ha sido considerado un distrito rural. Como ya se señaló, trabajan en la municipalidad de Cacatachi cinco personas, si bien el estilo del alcalde, reelegido en el año 2002, parece ser bastante personalista. La municipalidad cuenta con la mayoría de los instrumentos de gestión administrativa previstos en la ley de municipalidades, aunque no con todos. Su presupuesto el año 2003 ha sido ligeramente superior al medio millón de soles.

En lo que se refiere a la Ley 26850, ésta parece ser prácticamente desconocida por todos los funcionarios implicados. Según el alcalde, en meses pasados recibieron una comunicación con motivo de la capacitación, realizada a finales del año pasado, en la ciudad de Tarapoto por personal de CONSUCODE. Sin embargo, continúa el alcalde, no pudo acudir a este evento, “por tener otros compromisos”. La encargada de logística es una mujer de treinta y nueve años, ocupada de manera simultánea de atender la mesa de partes. Su ingerencia en asuntos económicos es mínima, limitándose en la práctica a “hacer de recadera, ya que el alcalde nunca me lleva a capacitaciones”. La gestión

económica del distrito se reparte entre un contador externo y el tesorero, con cuatro años de experiencia en el puesto. En el último año se han realizado tres adjudicaciones de menor cuantía, relacionadas todas con el programa del vaso de leche, y una adjudicación directa para completar las obras del segundo piso de la municipalidad. En el primer caso, las adjudicaciones corrieron por cuenta del comité del vaso de leche. Por su parte, la obra de remodelación, de valor algo superior a los cien mil soles, fue gestionada directamente por el alcalde, junto con “el regidor de obras y el ingeniero”. La municipalidad no cuenta con ninguno de los instrumentos de gestión presupuestaria previstos en la Ley 26850. Únicamente señalan estar elaborando el PACC, con asesoramiento del citado contador externo.

c) Nueve de Abril

Nueve de Abril es un barrio marginal de Tarapoto, situado al norte de la ciudad. Cuenta con más de cinco mil habitantes y la mayor parte de los servicios básicos. Falta únicamente por completar el alcantarillado, que se ha convertido en la obra emblemática de la actual gestión municipal. En la municipalidad de Nueve de Abril trabajan dos personas, ambas a tiempo parcial. Se trata de un secretario y de la encargada del registro civil. Como corresponde a un de centro poblado, la municipalidad no cuenta con pliego propio en el presupuesto nacional, ni recibe asignación alguna proveniente del estado central. Tampoco tiene ingresos propios, puesto que los arbitrios locales, si bien en ocasiones son cobrados en el recinto de la municipalidad, derivan hacia la municipalidad provincial de Tarapoto, que es la entidad que los administra. Los únicos recursos propios con los que realmente cuenta Nueve de Abril provienen del registro civil y de “algunas tasas que cobramos a los vendedores informales, que como son informales no pagan impuestos a la municipalidad de Tarapoto”.

Como consecuencia de esta situación, prácticamente la única función de la municipalidad de Nueve de Abril consiste en ser tramitadora e intermediaria entre la población local y la municipalidad provincial de Tarapoto. A través de ella, los ciudadanos de la localidad tratan de incluir aquellas obras relativas a su jurisdicción en el presupuesto provincial. La municipalidad estudiada no cuenta con ninguno de los instrumentos de gestión previstos por la ley. Ni en lo que se refiere a gestión administrativa (ley de municipalidades), ni en lo que trae a gestión económica (ley de adquisiciones y contratos). Cuenta únicamente con un reglamento interno y un libro de ingresos y egresos, que es manejado por el hijo de uno de los funcionarios, “y a cambio le damos a veces un sencillo”. De acuerdo con este libro, los ingresos de la

municipalidad oscilan alrededor de los mil soles mensuales. Con este dinero se paga a los dos funcionarios y se realizan compras menores, especialmente de útiles de oficina.

San Martín

a) Grupos focales

Nombre	Municipalidad	Provincia	Edad	Educación (completa)	Tiempo en el cargo (meses hasta febrero 04)	Experiencia previa municipalidades
Grupo Focal 1 - Urbano						
Ríder Rengifo Luna	Buenos Aires	Picota	24	Secundaria	1	No
Reynaldo Silva Dávila	Barranquitos	Lamas	33	Universitaria	13	No
Pablo Escudero Vásquez	Pucacaca	Picota	43	Secundaria	13	No
Lidubina Castillo Castillo	Shatoja	El Dorado	28	Primaria	13	No
Eddy Fernández García	Pinto Recodo	Lamas	45	Secundaria	61	Sí (nueve años)
Roland Ushiñahua Pinchi	Pilluana	Picota	54	Primaria	13	No
Grupo Focal 2 – Rural						
Paúl Ochaván Ruiz	San Rafael	Bellavista	26	Técnica	1	No
John Vela Flórez	Juan Guerra	San Martín	33	Técnica	25	Sí (ocho años)
Rosario Guerra Sajami	Piscoyacu	Huallaga	24	Técnica	12	No
Manuel Mori Ubidia	San Hilarión	Picota	51	Secundaria	13	No
Rocío García Fasanando	Caspizapa	Picota	32	Primaria	194	No
Armando Tuana Tuanama	Cabo Leveau	San Martín	43	Secundaria	13	No

Junín

a) Grupos focales

Nombre	Municipalidad	Provincia	Edad	Instrucción ó profesión	Tiempo en la municipalidad	Régimen laboral
Grupo focal 1 – Urbano						
María Castro Gilvonio	San Jerónimo de Tunán	Huancayo	27	Contabilidad	Enero 2003	Contrato
María Martina Maldonado Daría	Concepción	Concepción	33	Contabilidad	Enero 2003	Planilla
Maribel Montoya Piñas	Sapallanga	Huancayo	28	Contabilidad	Enero 2004	Contrato
Isidoro Américo Segovia Villafuerte	Orcotuna	Concepción	52	Contabilidad	Enero 2003	Contrato
Jacqueline Judith Cuyutupa Santos	San Agustín de Cajas	Huancayo	26	Técnico en computación	Sep. 2003	Contrato
 Grupo focal 2 – rural						
Hilda Márquez Aliaga	Ahuac	Chupaca	39	Técnico agropecuario	2003	Contrato
Rómulo Rojas León	San Pedro de Chunán	Jauja	46	Postgrado en contabilidad	Enero 2003	Contrato
René Houseman Valladares Crisante	Matahuasi	Concepción	25	Técnico en computación	Abril 2003	Contrato
Marina Carolina Chuquipuima Ricse	Huancán	Huancayo	35	Secretariado ejecutivo	Marzo 2003	Planilla
 Grupo Focal 3 - Mixto						
Moisés Gonzalo Castro Bullón	Pancán	Jauja	55	Arquitectura	Novi.2003	Contrato
Domingo Martínez Chuquillanqui	Aco	Concepción	27	Postgrado arquitectura	Julio 2003	Contrato
Marilú Herquénigo Verástegui	Nueve de Julio	Concepción	38	Secretariado ejecutivo	Enero 1987	Planilla
Sonia Segá Alejo	Chilca	Huancayo	38	Administración	Enero 2003	Planilla
Nancy Jorge Chiuca	Acolla	Jauja	29	Abogada	Julio 2003	Externa

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Presupuesto de las municipalidades

- Los gobiernos locales, pertenecientes a la muestra seleccionada, mantienen una dependencia económica con el gobierno central. Esta dependencia significativa se refleja en los importantes montos (tanto en valores como en porcentajes respecto del presupuesto total) de las transferencias monetarias del estado peruano.
 - Existe mayor dependencia en las municipalidades rurales (87%) que en las urbanas (78%).
 - Existe mayor dependencia en las regiones más pobres (en Huánuco las transferencias superan el 90%) que en las menos pobres.

- No todas las transferencias del Estado se generan en la misma proporción. De todas las transferencias, las principales corresponden al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y al Programa del Vaso de Leche. Por otro lado, una tercera fuente importante, que no depende de variables de condiciones de vida como pobreza o salud, es el Canon y Sobre canon el cual se distribuye en la zona de donde proviene la extracción de los recursos naturales. Por tanto, este rubro es importante en aquellos lugares donde las actividades mineras, pesqueras, forestales, petroleras o hidroenergéticas –y ahora gasíferas– son importantes.
 - FONCOMUN
 - La dependencia de FONCOMUN es mayor en municipios rurales
 - Las municipalidades provinciales reciben más transferencias de FONCOMUN per capita (132, 2 soles) que las municipalidades distritales (110,2 soles)

 - Vaso de Leche
 - Casi la totalidad del rubro Donaciones y transferencias corresponde a las transferencias para el programa del Vaso de Leche (99,5 por ciento)
 - Este rubro tiene mayor importancia porcentual en las municipalidades distritales (13,9 por ciento) que en las provinciales (8,9 por ciento)

 - Canon y Sobre canon :
 - Sólo son importantes en casos determinados

- Dentro del ámbito de estudio sólo Ucayali y Pasco tienen acceso a transferencias significativas por canon y sobre canon
- Los programas del FONCOMUN y del Vaso de Leche, en general, tienen un sesgo en favor de las municipalidades rurales y de los departamentos pobres. Sin embargo, el hecho de recibir más dinero, no necesariamente implica que se invierta mejor en la población objetivo. Diversos estudios muestran que el Programa de Vaso de Leche se caracteriza por sus altos niveles de filtración.
- Los gastos de los presupuestos asignados se destinan a cubrir principalmente los gastos de capital –es decir para financiar inversiones o reparaciones de infraestructura, entre otros– seguido por los gastos corrientes –que son para cubrir gastos recurrentes, entre los que destacan los sueldos y salarios–. Finalmente aparece bastante rezagado los gastos destinados para los servicios de deuda.

Institucionalidad de las municipalidades

- Existe mucha diversidad en cuanto a la organización interna de las municipalidades. La mayor parte de las municipalidades incluidas en la muestra tiene menos de diez empleados (70,5%) y más de una tercera parte (35,2%) tiene, incluso, menos de cinco empleados.
- En pocos casos se puede identificar claramente un operador encargado de las adquisiciones y los contratos. Casi la mitad de los operadores de la ley 26850, tiene estudios universitarios completos (49,5%), siendo contabilidad la especialidad más frecuente (47%).
- Alrededor del 60 por ciento de los entrevistados ha ingresado a la municipalidad con la nueva gestión edilicia, la mitad de este grupo ingresó casi inmediatamente con la nueva gestión. Sólo una cuarta parte (24%) tiene más de dos años en el cargo. Ello explica que pocos de ellos supieran manejar bien los temas de contrataciones y adquisiciones.
- Las formas más frecuentes de acceso al cargo son: recomendación (33,2%) e invitación (22,3%). El régimen laboral más frecuente es el contrato a plazo fijo (52,3%). Sólo un 9,6% es funcionario nombrado.

Conocimiento y opinión sobre la Ley de Contrataciones y Adquisiciones Estatales

- Las municipalidades analizadas, rurales en su mayor parte, desconocen el funcionamiento de la legislación peruana, en especial de los procesos de contrataciones y adquisiciones estatales.
 - La mayor parte de los entrevistados afirma conocer la Ley de Contrataciones y Adquisiciones Estatales (78%).
 - Pero sólo un 47% pudo mostrar un ejemplar al promotor.
 - La mayoría afirma conocer el Reglamento de la ley (76%) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (61,0%).

- Las autoridades de las municipalidades no se enteran de las nuevas disposiciones y leyes porque sus municipalidades están alejadas de los centros principales de comunicación.

- En promedio, los entrevistados reconocen que su conocimiento de estas leyes es escaso o nulo (2,31 de promedio en una escala de uno a cinco).

- El Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones es el elemento más identificado de la Ley 26850. Sin embargo, sólo en el 29.6 % de las municipalidades visitadas se pudo mostrar el Plan al promotor. Sólo en catorce casos, elaboró el PAAC en el plazo correspondiente. Si bien en las respuestas al cuestionario se dijo que el Plan es elaborado por el área de contabilidad o de abastecimiento, en las entrevistas se pudo observar que en varios casos es hecho por el contador externo, junto con el alcalde y algún regidor.

- El grado de conocimiento no depende de manera directa de las características de la municipalidad donde trabaja el funcionario (grande / pequeña, urbana / rural). Depende sobre todo de (a) el grado de educación del funcionario, (b) los años que el funcionario lleva ejerciendo funciones relacionadas con adquisiciones y contrataciones y (c) las capacitaciones directas que ha recibido.

- Entre quienes conocen la ley, la percepción más extendida oscila entre la tibieza y cierto desagrado. Muchos de los entrevistados reconocen la necesidad de una normativa, pero señalan que esta ley, en concreto, no se adapta a las necesidades locales.

- Entre las Insuficiencias percibidas en la Ley encontramos: (a) La ley perjudica a los proveedores locales; (b) el enunciado de la ley es poco adecuado a las realidades locales; y, (c) los procedimientos son tan engorrosos que obligan a depender de personal externo

Percepción de CONSUCODE

- Una tercera parte de los entrevistados (56 casos) conoce CONSUCODE y saben lo que significan las siglas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los entrevistados no tenían una idea muy precisa sobre sus funciones.
- CONSUCODE no tiene un perfil y una identidad propias, que puedan ser identificados por la población. En ocasiones, sus atribuciones se confunden con las de la Contraloría. CONSUCODE inspira cierto temor entre los entrevistados. Las referencias que se tienen, remiten a una institución fiscalizadora.
- Como no existen referentes regionales o locales de la entidad y no existen personas a las que se pueda identificar en cada localidad con CONSUCODE, se tiende a considerarla una institución “limeña”, alejada de los problemas de las regiones del interior del país.

Competencia entre alcaldes y funcionarios

- La presión que sienten los alcaldes por demostrar resultados de su gestión, hace que se sientan incómodos con la normativa legal, y busquen procedimientos “más ejecutivos” de ejecución presupuestal.
- Esto supone una cierta desconfianza hacia los funcionarios de carrera. Muy pocos alcaldes mantienen a las personas encargadas de las áreas económicas en gestiones anteriores.

Los contadores externos

- Se han convertido en un elemento de continuidad entre gestiones. El contador crea redes que no están basadas en la afinidad política, sino en la dependencia personal.

- Cuentan con el monopolio de las relaciones entre la municipalidad y otras instituciones oficiales, entre ellas el Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República.
- Acaparan de la documentación oficial. En muchos casos pasa antes por sus manos que por las del alcalde.

Bibliografía

- ADB-IADB-WB (2004a). Strategic electronic government procurement –Standards framework–. Asian Development Bank – InterAmerican Development Bank and World Bank. Documento disponible en: <http://www.mdb-egp.org/data/default.asp>
- ADB-IADB-WB (2004b). Strategic electronic government procurement –Strategic overview: an introduction for executives–. Asian Development Bank – InterAmerican Development Bank and World Bank. Documento disponible en: <http://www.mdb-egp.org/data/default.asp>
- ADB-IADB-WB (2004c). E-Procurement. Its relation with “e-Government”. Version 1. Asian Development Bank – InterAmerican Development Bank and World Bank. Documento disponible en: <http://www.mdb-egp.org/data/default.asp>
- ADB-IADB-WB (2004d). Strategic electronic government procurement –Strategic planning guide–. Asian Development Bank – InterAmerican Development Bank and World Bank. Documento disponible en: <http://www.mdb-egp.org/data/default.asp>
- Alcazar, Lorena, José Roberto López y Eric Wachtenheim (2003). Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación. Lima, Instituto Apoyo. Documento disponible en: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas en el camino.pdf>
- Alvarez, Alejandro (2002). Comentarios al Reglamento del T.U.O. de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Marketing Consultores. Lima, Perú.
- BACACORZO, Gustavo (1999). La contratación administrativa. Comentarios. Gaceta Jurídica. Lima, Perú.
- BARTRA, José (1999). Licitaciones y Concursos Públicos. Contratos Administrativos. Editorial Huallaga. Lima, Perú.
- Ciudadanos al Día (2004). Nivel de Transparencia en la Publicación de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones en los Ministerios Transparencia Fiscal. Informe CAD 27. Ciudadanos al Día. Lima. Enero 2004. Documento Disponible en: http://www.ciudadanosaldia.org/informe/informe_otros.asp
- Ciudadanos al Día (2003b). Principales Proveedores de los Ministerios: 1999 – 2003. Informe CAD 26. Ciudadanos al Día. Lima. Noviembre 2003. Documento Disponible en: http://www.ciudadanosaldia.org/informe/informe_otros.asp
- Ciudadanos al Día (2003a). Principales Proveedores del Estado 1999 – 2002. Informe CAD 22. Ciudadanos al Día. Lima. Agosto 2003. Documento Disponible en: http://www.ciudadanosaldia.org/informe/informe_otros.asp
- Ciudadanos al Día (2002b). Transparencia en las Contrataciones y Adquisiciones de los Ministerios. Informe CAD 15. Ciudadanos al Día. Lima. Diciembre 2002.

Documento Disponible en:

http://www.ciudadanosaldia.org/informe/informe_otros.asp

Ciudadanos al Día (2002a). Principales Proveedores del Estado. Transparencia en las Adquisiciones Estatales. Informe CAD 13. Ciudadanos al Día. Julio 2002.

Documento Disponible en:

http://www.ciudadanosaldia.org/informe/informe_otros.asp

Cassina, Emilio (2003). Contrataciones y Licitaciones Públicas. Estudio Doctrinario y Textos Legales. Lima, Perú.

Castañeda, Victoriano (2002). Libro Segundo: Manual para la aplicación del TUO y Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado. CEPREACCSA. Lima, Perú.

Contraloría General de la República (2002). Informe Macro del Programa de Vaso de Leche del 2001 – Resumen Ejecutivo. Contraloría General de la República. Lima, Perú. Disponible en:

http://www.contraloria.gob.pe/cgr/gestion/pvl/informes/informe_macro2001.pdf

Contaduría Pública de la Nación (s/f). Cuenta General de la República: 2000, 2001 y 2002. Contaduría Pública de la Nación. Disponible en:

<http://cpn.mef.gob.pe/cpn/cagralrepublica.htm>

Cuánto S.A. (2003). Anuario Estadístico. Perú en Números 2003. Instituto Cuanto. Lima, Perú.

Defensoría del Pueblo (2003). Descentralización y Buen Gobierno. Compendio de normas. , Perú.

Defensoría del Pueblo (2003). El acceso a la información. No a la cultura del secreto. , Perú.

Defensoría del Pueblo (2004). Índice de Buen Gobierno. , Perú.

Evenett, Simon y Bernard Hoekman (2004). Public Procurement. Market access, transparency, and multilateral trade rules. Policy Research Working Paper 3195. The World Bank. Washington D.C.

Francke, Pedro (2002). Análisis de los Criterios de Asignación de los Recursos Públicos que son Transferidos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Subnacionales. Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección de Estudios Macro Sociales.

Documento disponible en:

<http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/investigación.php>

Herrera, Javier (2002). La Pobreza en el Perú en 2001. Una Visión Departamental. INEI – IDRC. 176 pp. Lima, Perú.

Inter-American Development Bank (2002). E-Procurement. Its relation with “e-Government” and a road map for its implementation. Version 1. Inter-American

Development Bank. Washington D.C. May 2002. Documento disponible en:
<http://www.iadb.org/ros/prm/english/docs/e-GP%20Road%20Map%20Final.pdf>

INDECOPI (2002). Compras Estatales y Competencia en el Mercado de Productos Farmacéuticos. Documento de Discusión 05-2002/GEE. Elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI. Lima, Perú. Septiembre 2002. Documento disponible en: <http://www.indecopi.gob.pe/transparencia/documentos.asp>

Linares, Mario (2002). El Contrato Estatal. Teoría General del Contrato Estatal, Análisis del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento. Editora Jurídica Grijley. Lima, Perú.

Ministerio de Economía y Finanzas (s/f). Transferencias a Gobiernos Locales - FONCOMUN. Disponible en: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/foncomun.asp>

Ministerio de Economía y Finanzas (s/f). Transferencias a Gobiernos Locales – Vaso de Leche. Disponible en: http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/vaso_de_leche.asp

Ministerio de Economía y Finanzas (s/f). Transferencias a Gobiernos Locales – Renta de Aduanas. Disponible en: http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/rentas_de_aduanas.asp

Ministerio de Economía y Finanzas (s/f). Transferencias a Gobiernos Locales – Canon Minero. Disponible en: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/canon.asp>

Neagelen, Florence y Michael Mougeot (1998). Discriminatory Public Procurement Policy and Cost Reduction Incentives. Journal of Public Economics 67. 349 – 367 pp.

OEA-IACD (2003). Perfiles de Sistemas Electrónicos de Compras Gubernamentales. Programa de Mejores Prácticas. Organización de los Estados Americanos - Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Documento de Trabajo. Enero 2003. Documento disponible en: http://www.iacd.oas.org/template-spanish/030106_Perfiles_Eprocurement.pdf

OEA-IACD (2002). Aplicación de Mejores Practicas para el Desarrollo: Compras Gubernamentales. Descripción de los programas. Organización de los Estados Americanos - Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Washington D.C.

Palomino, César (2004). Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado – PERU. Ponencia preparada para el Seminario Internacional sobre Contratación Estatal. Miércoles 19 de Mayo de 2004. Presentación disponible en: http://www.consucode.gob.pe/descarga/seminario_internacional_ponencia_juevesVIII.zip

Panayiotou, Nikolaos; Sotiris Gayialis y Ilias Tatsiopoulos (2003). An E-procurement System for Governmental Purchasing. International Journal of Production Economics. Article In Press. Available Online 22 September 2003.

Presidencia del Consejo de Ministros (2003). Comisión Multisectorial a cargo de la definición de requerimientos funcionales y de información del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE). Informe Final. Decreto Supremo 099-2002-PCM. Documento Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/Egov/index.htm>

Suárez, Miguel (2003). Caracterización del Programa del Vaso de Leche. Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Documento disponible en: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/investigación.php>

Tovar, María del Carmen y Carlos Casas (1997). Propuesta de Modernización del Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP) y del Reglamento Único de Adquisiciones (RUA). Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas (PAPI). Convenio USAID – Gobierno Peruano. Lima, Perú. Marzo, 1997.

Transparencia (1999). Manual de Gestión Municipal. Asociación Civil Transparencia. Lima, Perú. Enero, 1999.

World Bank (2003). Electronic Government Procurement (e-GP). World Bank Draft Strategy. Procurement Policy & Services Group. Washington, D.C. October 2003. Documento disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/eGPStrategyfortheWBword.doc>

Zas Fris Burga, Jhonny (2004). La insistencia de la voluntad: el actual proceso de descentralización política y sus antecedentes inmediatos. Lima: Defensoría del Pueblo.

Páginas Web de las Instituciones del Estado consultadas:

Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado: <http://www.consucode.gob.pe/>

Contaduría Pública de la Nación: <http://cpn.mef.gob.pe/cpn/>

Contraloría General de la República: <http://www.contraloria.gob.pe/>

Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pe/>

Portal de Transparencia Económica. <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>

PERUPETRO: <http://www.perupetro.com.pe/>