Congreso de la República
Observatorio de la Descentralización

APROXIMACION A UNA TIPOLOGIA EN LA RELACION MUNICIPIOS Y MUNICIPALIDADES

(Primeros Hallazgos)

Documento de Trabajo

Febrero de 2013

PRESENTACION

En el periodo legislativo 2007-2008 la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, encargó una exploración en torno a una categorización de municipalidades por rangos de población de los municipios y otros indicadores, como acercamiento útil para formular una tipología.[1].

Este informe, elaborado en el contexto del Observatorio de la Descentralización y el periodo legislativo 2012-2013, quiere brindar información más amplia y actualizada sobre esta materia, teniendo como referencia el año 2012; y quiere contribuir a definir una categorización vinculada a la relación entre municipios y municipalidades, como insumo básico para la formulación de una tipología útil para el diseño institucional del nivel local de gobierno.

Detrás de este empeño está la preocupación por la normativa vigente en materia de municipalidades, las iniciativas legislativas planteadas, así como la evaluación de la Ley Orgánica de Municipalidades; y en esta perspectiva, existe el interés en concretar una aproximación de mayor alcance en este tema, considerando que se trata de realidades de gran heterogeneidad, tanto en el terreno de los ámbitos de jurisdicción (los municipios), como en materia de la organización local que es responsable de su gobierno (las municipalidades).

El presente documento, está organizado en tres partes: los principales hallazgos, los aspectos metodológicos y un conjunto de cuadros estadísticos que sustentan las tendencias reseñadas.[2]

---

[1] Ver "Municipalidades por rango de población" informe formulado en la Unidad de Análisis del Departamento de Comisiones por el especialista parlamentario Jaime Montoya Ugarte; y "Municipios y Municipalidades en Perú, una realidad diversa" de Fernando Paredes Núñez, especialista parlamentario de la Comisión. Ambos informes inéditos, se pueden consultar en los archivos de la Comisión.

[2] El presente documento ha sido elaborado por Fernando Paredes Núñez, especialista parlamentario de la Comisión de Descentralización con el apoyo de Percy Chicoma responsable de operar la organización y tratamiento de la base de datos.

I
MUNICIPIOS Y MUNICIPALIDADES: PRINCIPALES HALLAZGOS

Una tipología es una simplificación de una realidad diversa y compleja; sin embargo debe ser suficientemente esclarecedora de las principales características de cada uno de los tramos y permitir formarse una idea del conjunto, para ello se requiere de un ejercicio de análisis y síntesis con el apoyo de la estadística.

a. La cuestión del ámbito distrital

El Perú tiene un total de 1 838 municipalidades, de ellas 195 son de nivel provincial y 1 643 son distritales; una primera simplificación que permitiría trabajar con el número total y con un solo ordenamiento estadístico se puede lograr asumiendo que las municipalidades provinciales concentran su referencia fundamental en el distrito en el cual está localizada la capital provincial, que suele tomar el nombre de “Cercado”, cuya población es la principal beneficiaria de sus servicios y la que proporciona sus recursos para la gestión. Aunque este supuesto es discutible, es bastante realista, y permite un trabajo en un solo ordenamiento estadístico.

En la legislación vigente la unidad mínima de gobierno local descentralizado es el distrito, que en principio debiera corresponder a una circunscripción territorial, pertinente y adecuada para que la acción del Estado, permita a cualquier ciudadano, no importando donde vida en el territorio de la República, recibir los servicios básicos de calidad.

Esta unidad mínima distrital junto con considerar la heterogeneidad geográfica, de recursos y asentamientos poblacionales, se correlaciona con una evaluación de las capacidades de gestión necesarias para atender esas realidades. Por ello los estudios demarcatorios a partir de la normativa vigente tienen en cuenta diagnósticos de zonificación que permitieran una gestión pública con cobertura adecuada, eficiencia administrativa y calidad de servicio.

b. Municipios y poblaciones

El informe asume que existe una correlación entre tamaño de la población, recursos y progreso que aunque no es estricta, es dominante para clasificar poblaciones[3] y tiene la ventaja de diferenciar en pocas categorías realidades diversas, con el objetivo de establecer escalas económicas y sociales, analizar procesos de desarrollo local y establecer criterios para la gestión.

Pero ¿cómo establecer los tramos relevantes? El criterio utilizado tiene una combinación de requisitos legales y estadísticos y una cierta iteración para lograr tramos lo más homogéneos posibles.

Un primer tramo hasta 2 000 habitantes, considera el límite utilizado en la estadística internacional para separar lo urbano de lo rural, el cual es más restrictivo que la definición censal peruana que considera como umbral o límite 100 casas contiguas o la condición de capital de distrito.

Luego se definió el tramo mayor, es decir más de 100 000 habitantes, que supone la existencia de un centro poblado grande o metropolitano, siendo aproximadamente la mitad distritos localizados en el área metropolitana de Lima - Callao. Los otros dos tramos, entre 4 000 y 8000 habitantes y entre 8 000 y 20,000 fueron estructurado para lograr una distribución más o menos proporcional. Finamente el tramo entre 20 000 y 100 000 fue definido por diferencia.

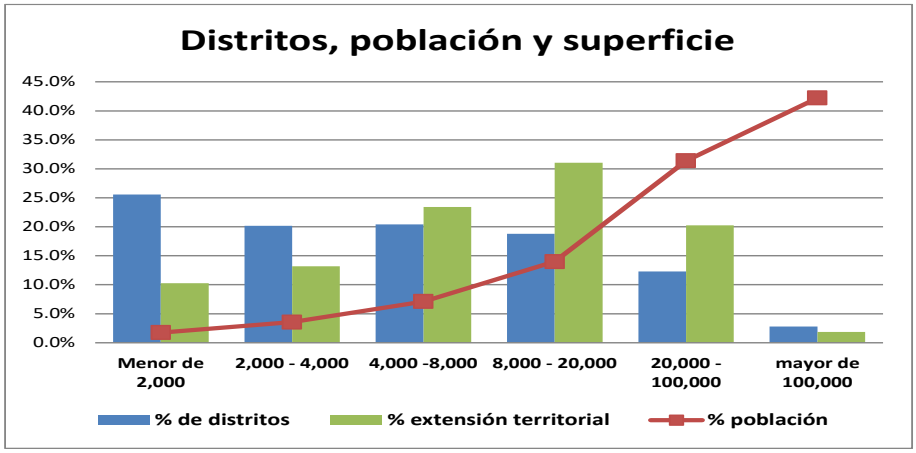
Tramos		Distritos	Miles Habitantes
	Nivel Nacional	**1,838**	**30,136**
I	Menor de 2,000	470	528
II	2,000 - 4,000	371	1,068
III	4,000 -8,000	375	2,139
IV	8,000 - 20,000	345	4,217
V	20,000 - 100,000	226	9,459
VI	mayor de 100,000	51	12,726

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Tenemos una correlación inversa, pues los distritos de más de 100 000 habitantes (51 distritos) concentran el 42 % de la población; y si consideramos todos aquellos que tienen más de 20 000 habitantes (277 distritos) tienen el 74

[3] Informe PNUD-Perú 2005, p.83.

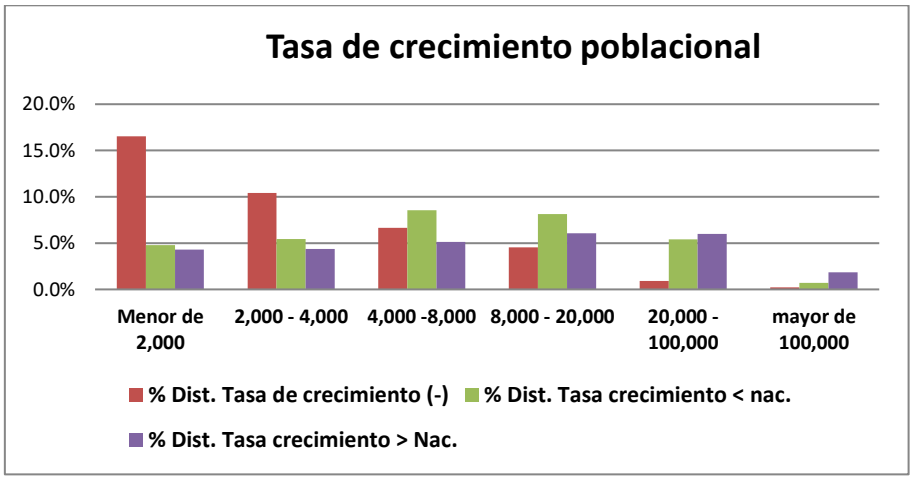
%. Los municipios con menos de 4 000 habitantes son el 46% del total, pero solo tienen el 5,3% de la población del país. El gráfico adjunto ilustra tales tendencias.



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

c. Municipios y tasa de crecimiento poblacional

Un criterio para sustentar la creación de un distrito es una tendencia positiva[4] en el poblamiento, es decir que la tasa de crecimiento inter censal sea positiva.



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

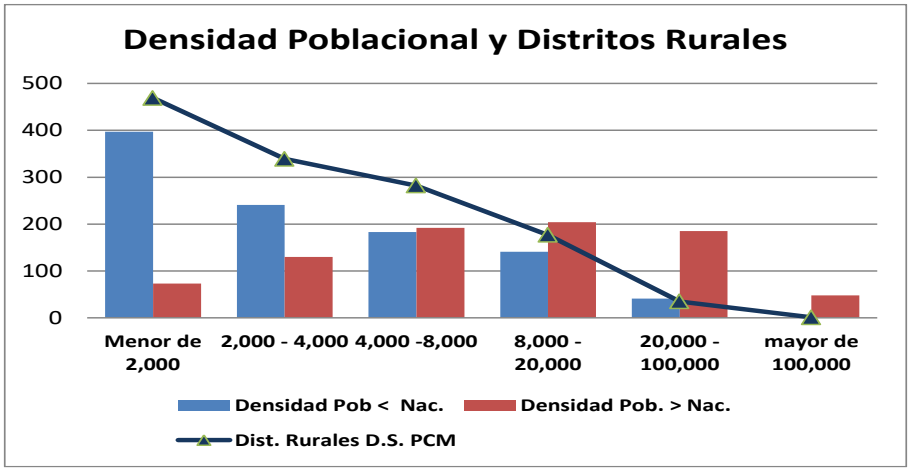
[4] Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, DS 019-2003-PCM

El examen de los 1 838 distritos muestra que 720 presentan tasas de crecimiento intercensal negativa, dos tercios de los cuales (494) tienen menos de 4 000 habitantes.

En contraste, en 1 114 distritos (61 %) se encuentra una tasa a de crecimiento poblacional intercensal positiva, algo menos de la mitad (508) con tasas superiores al promedio nacional (1,54%) en especial en los tramos que tienen una población entre 4 y 20 mil personal.

d. La definición de ruralidad. I

La Ley27972, Ley Orgánica de Municipalidades (novena disposición) dejó a un DS con voto favorable del Consejo de Ministros publicar el listado de municipalidades rurales; siendo definidas como aquellas cuya población urbana es no mayor del 50 % de su población.



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

El DS fue emitido recientemente (DS 090-2011-PCM) señalando como 1 303 las municipalidades rurales (3 de cada 4), recorriendo los seis tramos definidos en este estudio pero especialmente los tres primeros (1 090 municipalidades correspondientes a municipios de menos de 8 mil habitantes).

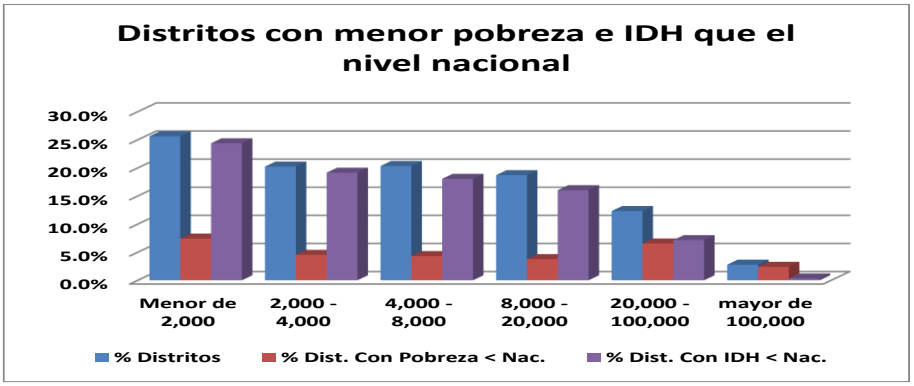
Sin embargo el criterio utilizado podría ser demasiado abierto y debiera ser confrontado con el tamaño de su población (pequeña) y la tendencia intercensal de crecimiento (que en gran parte es negativa), lo que configura una idea de ruralidad en tendencia que se necesita de tratamiento especial.

Otro criterio sería el de la densidad poblacional, asumiendo que la ruralidad está dada por un densidad distrital menor al promedio nacional (23 hab/km2), con ese criterio son 1004 distritos en los seis tramos de población; pero si añadimos el criterios de una población menor a los 8 mil habitantes, se configura un universo de 821 distritos.

Finalmente se podría confrontar el dato con la definición estadísticamente estricta de los 2 000 habitantes, lo cual configura un conjunto de 470 municipalidades.

e. Pobreza y Desarrollo Humano

Una característica muy importante a considerar es el criterio de grado de pobreza existente en los distritos (INEI) considerando la comparación con el promedio nacional (34.8 %); y de otro lado el criterio Indice de Desarrollo Humano (IDH-PNUD), considerando también como referencia el promedio nacional (0, 6234).



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

En el tema grado de pobreza solo 531 distritos (29 %) tienen una proporción de pobreza entre sus habitantes superior al promedio nacional y se concentran especialmente entre los tramos de menos de 200 habitantes pero también en el otro extremo en las poblaciones entre 20 mil y 100 mil personas; y en este caso el número de distritos que están por debajo del promedio supera a los que están por encima.

El criterio del IDH puede ser más exigente y más demostrativo de la desigualdad existente, pues son 1 560 distritos (85 %) los que están por debajo del IDH nacional; y 15 % (274) están por encima, repartidos en todos los tramos, pero en especial en los más poblados los que hacen la diferencia elevando el promedio.

f. Tamaño operativo de las Municipalidades

La norma electoral fija el número de regidores por municipalidades, que pueden ser 5, 7, 9,11, 13, 15 y 39 en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana (provincial). Con esa distribución el nivel de autoridades políticas municipales es de 1 838 alcaldes y 10 376 regidores

El número dominante de regidores 5 y corresponde a 1 556 municipalidades es decir el 88 %, distribuidos en todos los tramos. Una estimación de cobertura (habitantes/regidor), como aproximación a un indicador de representación vecinal, marca también promedios claramente diferenciados para cada tramo

Tramos		Distritos	Regidores Municipales			Trabajadores Municipales /1		
			Total	Prom. /2	Hab/Reg.	Total	Prom. /3	Hab/trab
	Nivel Nacional	**1838**	**10,376**	**5.6**	**2,904.4**	**139,062**	**75.8**	**216.7**
I	Menor de 2,000	470	2,352	5.0	224.4	5,750	12.2	91.8
II	2,000 - 4,000	371	1,869	5.0	571.4	7,789	21.0	137.1
III	4,000 -8,000	375	1,911	5.1	1,119.2	10,559	28.3	202.6
IV	8,000 - 20,000	345	1,851	5.4	2,278.1	17,970	52.4	234.7
V	20,000 - 100,000	226	1,760	7.8	5,374.3	50,505	223.5	187.3
VI	mayor de 100,000	51	633	12.4	20,104.0	46,489	911.5	273.7

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Pero también se investigó acerca de número total de trabajadores municipales (profesionales, empleados y obreros), que según las informaciones reportadas son 139 mil a nivel nacional. De nuevo el cálculo del número promedio de trabajadores por tramo muestra claramente tres tamaños. Aunque de la observación del número mínimo se puede señalar que existen municipalidades que declaran solo 2 ó 3 trabajadores.

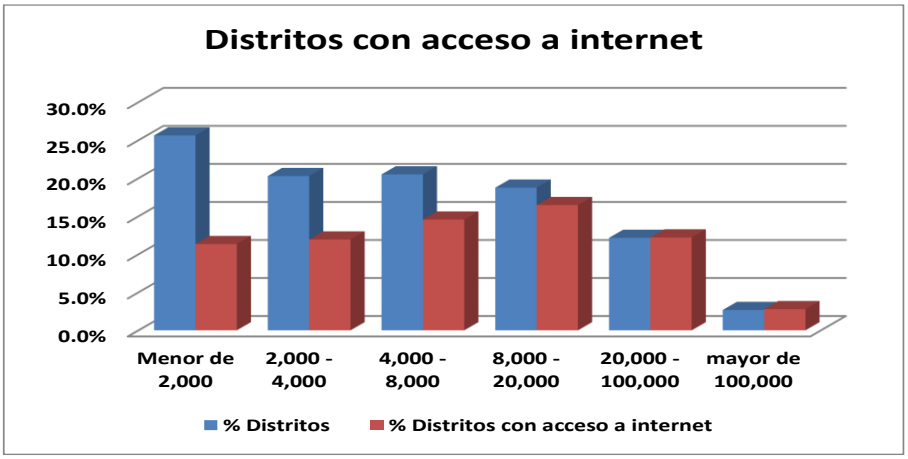
Un primer tamaño corresponde los 4 primeros tramos, 1 561 municipalidades, con un promedio entre 12 y 52 trabajadores; uno segundo en el tramo V (entre 20 y 100 mil habitantes) con un promedio de 223 trabajadores y finalmente el tramo VI (mayor a 100 mil habitantes) con un promedio de 911..

Como consecuencia de lo dicho se podría aproximar un tamaño operativo dominante en las municipalidades, cuyos componentes son: 1 alcalde, 5 regidores y un número promedio de trabajadores que va entre 12 y 52 personas.

g. Gestión y servicios municipales

El acceso a internet y la implementación de determinados sistemas se consideran buenos indicadores de las condiciones en que se desenvuelve su gestión y de las posibilidades de implementar procesos de modernización.

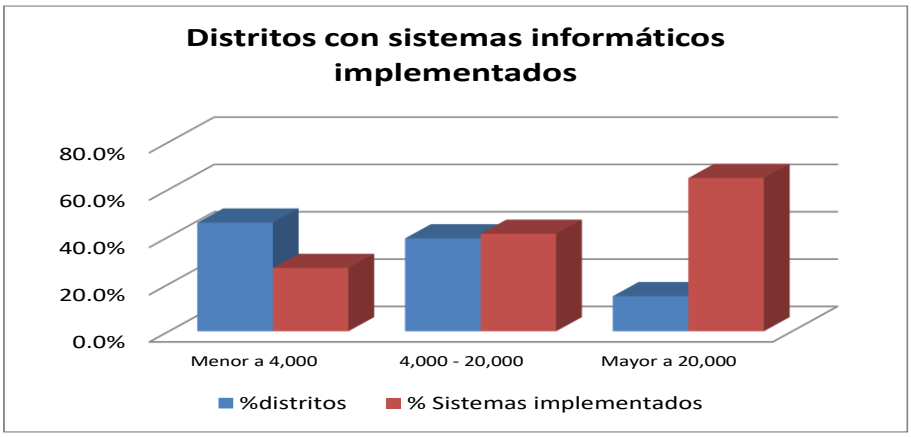
El 69 % de municipalidades (1 271) tienen acceso a internet, las mayores carencias se presentan en los tramos I y II en los cuales solamente la mitad acceden a esa posibilidad/oportunidad.



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

El otro indicador tiene que ver con el número de sistemas informáticos instalados y en funcionamiento en las municipalidades. Dentro de las alternativas consideradas en la encuesta Renamu, están: abastecimiento, contabilidad, tesorería, catastro, personal, presupuesto, trámite documentario, arbitrios municipales, licencia de funcionamiento, renta y administración tributaria, autoavaluo, biblioteca, registro civil, otros.

El promedio nacional es de 5 sistemas instalados. En ese contexto se pueden distinguir claramente tres niveles. En los municipios con menos de 4 000 habitantes (842) el promedio es de 3 a 4 sistemas informáticos implementados, en los tramos III y IV (entre 4 y 20 mil habitantes), el promedio oscila entre 5 y 6 sistemas instalados; y, finalmente, en los dos tramos de mayor población el promedio es de 9 sistemas. Se debe recordar que el total de sistemas propuesto es de 14



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

Finalmente está la cuestión de un indicador de los servicios municipales, quizá el más básico y típico es el recojo y disposición de la basura, que reúne tanto la función de recolectar como el grado de tratamiento a la basura y apreciación del impacto ambiental.

La recolección de la basura es una función generalizada, en promedio el 78 % de las municipalidades la implementan, cifra que tiene como promedio el 73 % en el estrato I y al 84 % en el tramo VI. Sin embargo hay en las declaraciones hechas un 20 % en que no se implementa el servicio, según la información del Renamu.

Sin embargo es de mayor preocupación la forma de disposición final de la basura, es aproximadamente el 60 % lo hace en botaderos a cielo abierto y tan solo el 20 % tiene rellenos sanitarios. El dato para el tramo VI de mayor de 100 habitantes sale de tendencia pues sólo el 50% tiene disposición en relleno sanitario.

h. Ingresos propios de las municipalidades

Se agrupa los recursos directamente recaudados y los impuestos municipales como aproximación al esfuerzo fiscal de las municipalidades. Ambas tienen una magnitud bastante cercana, 2 709 millones en un caso y 2,100 millones para los impuestos; en total 4,872 millones para el año 2012.

Sin embargo esta categoría solo tiene importancia en los tramos V y VI que implican el 29 % y el 61 % de total, en conjunto e 277 municipalidades el 15.1 %, concentra el 89,5 % de los ingresos propios.

Tramos		Distritos	Ing. Propios	
			Mill S/.	Percápita S/.
	Nivel Nacional	**1838**	**4,872.3**	**161.7**
I	Menor de 2,000	470	53.6	101.6
II	2,000 - 4,000	371	73.6	68.9
III	4,000 -8,000	375	159.4	74.5
IV	8,000 - 20,000	345	223.8	53.1
V	20,000 - 100,000	226	1,405.1	148.5
VI	mayor de 100,000	51	2,956.8	232.3

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

La observación de los valores per cápita muestra un promedio nacional de 161 soles, por encima de él solo está el tramo VI, los 51 municipios por encima de los 100 mil habitantes, con un valor de 232 soles por habitante.

i. Ingresos por transferencias

Las principales transferencias tienen como procedencia en el ordenamiento presupuestario los recursos ordinarios del tesoro y el Fondo de Compensación Municipal que nace en especial del Impuesto de Promoción Municipal, el 2% que se agrega al IGV.

En 2012 las transferencias que tienen como fuente los recursos ordinarios fueron de 3,100 millones y las que corresponden al Foncomun fueron de 4 200 millones de nuevos soles.

En materia de transferencias de recursos ordinarios los montos totales se presentan en los tramos en los cuales las poblaciones son mayores, en especial en el tramo V (902 millones, 20 %), sin embargo observando el valor per cápita tiene como promedio nacional 104 soles, y por encima de este valor están claramente los primeros cuatro tramos de menor población.

En materia de transferencias del Foncomun, tenemos un comportamiento similar. Como montos totales, claramente las municipalidades del tramo V están por encima (1 455 millones que equivale al 12 %). Sin embargo la consideración del valor per cápita reporta 140 soles para el nivel nacional, y todos, salvo el tramo VI están por encima.

Tramos		Distritos	Ingr por Transfer.	Recursos Ordinarios /1		Foncomun /1		
				Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.	UIT
	Nivel Nacional	**1838**	**7,366.7**	**3,126.2**	**103.7**	**4,240.5**	**140.7**	**640.9**
I	Menor de 2,000	470	306.7	127.5	241.5	179.2	339.5	105.9
II	2,000 - 4,000	371	562.5	310.5	290.8	252.0	235.9	188.6
III	4,000 -8,000	375	960.8	475.1	222.2	485.6	227.1	359.7
IV	8,000 - 20,000	345	1,671.7	779.1	184.8	892.6	211.7	718.7
V	20,000 - 100,000	226	2,358.1	902.5	95.4	1,455.6	153.9	1,768.3
VI	mayor de 100,000	51	1,507.0	531.5	41.8	975.5	76.7	5,200.8

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

En términos globales el 53 % de los recursos por transferencias, procedentes de recursos ordinarios y del Foncomun) se colocan en las municipalidades de los tramos V y VI

j. Ingresos por canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

Las transferencias a municipalidades procedentes de canon y otros recursos determinados, equivalen a 9 518 millones por canon, que si bien se distribuyen en todos los tramos, tiene n una mayor concentración en el tramo V con el 35 % de los recursos y el 25 % en el tramo IV. El comportamiento per cápita sigue la misma ruta de las otras transferencias, un promedio nacional de 315 soles, valor que casi se triplica para los tramos I y II.

Rangos		Distritos	Canon y otros /1	
			Mill S/.	Promedio
	Nivel Nacional	**1838**	**9,518.6**	**5.179**
A	Menor a 4,000	841	1,356.2	1.613
B	4,000 - 20,000	720	3,819.6	5.305
C	Mayor a 20,000	277	4,342.7	15.678
	Nivel Nacional	100.0%	100.0%	
A	Menor a 4,000	45.8%	14.2%	
B	4,000 - 20,000	39.2%	40.1%	
C	Mayor a 20,000	15.1%	45.6%	

/1 Canon y otros, incluye canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones
Elaboración: Observatorio de la Descentralización

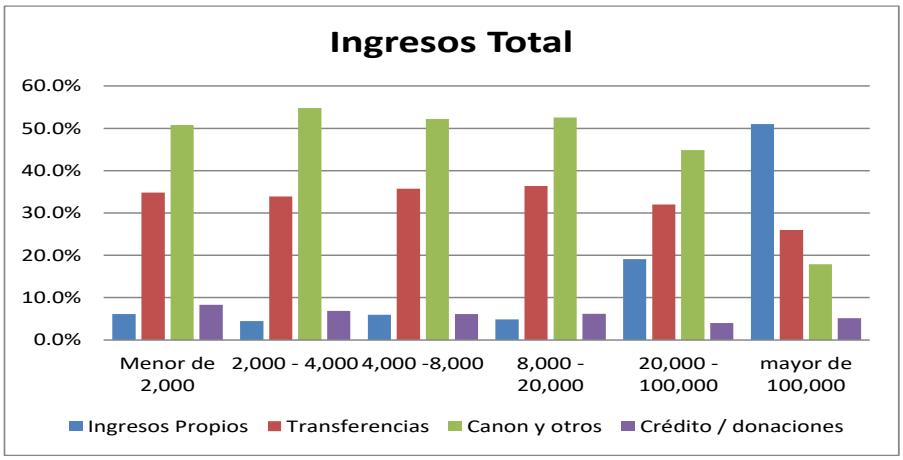
k. Ingresos totales

Los ingresos totales de las municipalidades en el periodo 2012 son del orden de 22,984 millones de nuevos soles.; con un per cápita de 762 nuevos soles.

Si observamos el comportamiento del ingreso total per cápita promedio por tramo, se encontrará que los cuatros primeros están claramente por encima, de hecho son prácticamente algo más del doble. En los casos de los tramos I y II.

Si por el otro lado lo observamos por el lado de la composición del total encontramos que un tercio proceso de transferencias de recursos corrientes y del Foncomun, el 41 % de los recursos de canon y otros similares y la quinta parte de los ingresos propios (directamente recaudados e impuestos).

Prácticamente para todos los tramos la tercera parte de sus ingresos procede de las transferencias, para los cinco primeros tramos los ingresos por canon y otros similares es la mitad; y los ingresos propios (directamente recaudados e impuestos municipales) son únicamente importante para los tramos de municipios más poblados (V y VI), llegando a significar hasta el 51% en el tramo VI.

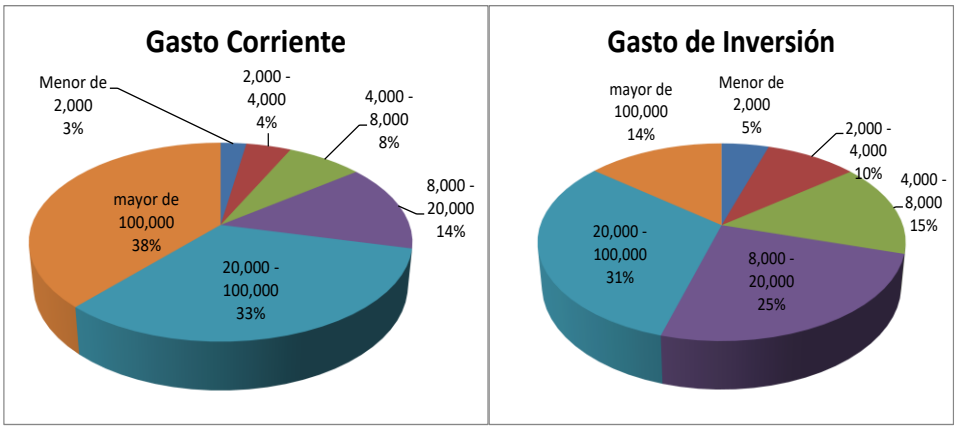


Elaboración: Observatorio de la Descentralización

I. El gasto corrientes y de inversión

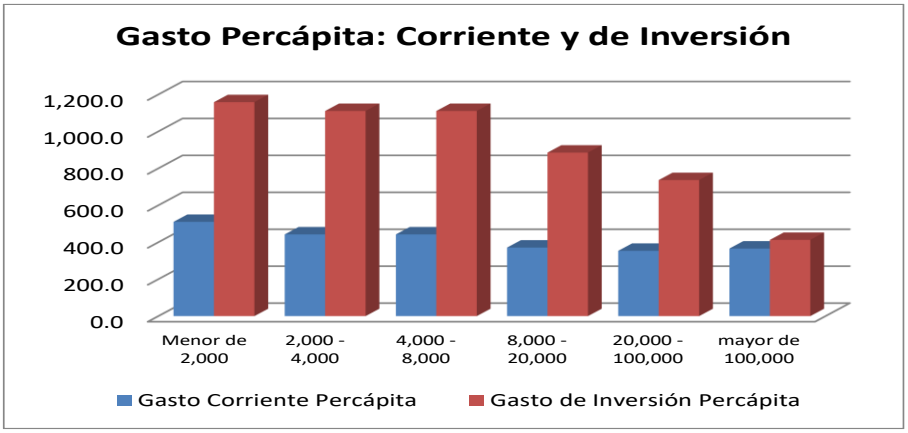
El gasto corriente total de las municipalidades ha sido de 10 516 millones de nuevos soles para el año 2012. Como es evidente este gasto es mayor en los tramos de municipalidades más pobladas, concentrando entre amos (V y VI) el 71 % del gasto corriente global.

El gasto de inversión pública para el 2012 es de 12 467 millones para el mismo año; sin embargo la distribución es diferente al caso anterior, prácticamente con proporciones iguales son importantes los tramos IV (25 %) y V (31 %); y los otros tres tramos, II, III y VI, tienen una participación semejante, (10 %, 15 % y 14 %).



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

La otra perspectiva es considerar los gastos en términos per cápita. Si se tiene en cuenta el gasto corriente per cápita es prácticamente muy similar para todos los tramos, aunque como era esperable, en aquellas municipalidades de menores poblaciones, sea ligeramente superior. En el gasto de inversión per cápita, los valores de los tres primeros tramos prácticamente triplica el nivel del tramo de municipalidades más pobladas (VI).



Elaboración: Observatorio de la Descentralización

II
ASPECTOS METODOLOGICOS

En el periodo legislativo 2007-2008 la Comisión, encargó una exploración en torno a una categorización de municipalidades por rangos de población de los municipios y otros indicadores, como acercamiento útil para formular una tipología.[5]

En este ínterin otros informes han sido realizados con la finalidad de implementar programas públicos sociales o de políticas de modernización en la gestión pública[6]. El presente informe trata de lograr una aproximación actualizada a la relación entre municipalidades y municipios.

1- ANTECEDENTES

Entre las categorizaciones de municipalidades realizadas por entidades públicas se pueden mencionar las siguientes: INEI, MEF, FRINIPREL y FONCODES

Entidad	Finalidad de categorización de municipalidades
INEI[7]	Conocer el nivel de condiciones de vida de la población a partir de las necesidades básicas estructurales que se necesitan para evaluar el bienestar individual. Instrumento: Ranking de municipalidades según nivel de pobreza.
MEF[8]	Impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad

5 Ver estudio ya mencionado.

6 Programa de Modernización Municipal (MEF, 2007), Plan de Incentivos para Mejorar la Gestión Municipal (MEF 2009), Fondo Nacional de Inversión (FONIPREL, 2009, Casas y Arias ANGR 2010), Francke y Herrera (PUCP CIES 2007), Cooperación Alemana (GTZ 2007), Torero y Valdivia (GRADE 2002). Todos ellos mencionados en "Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal" PCM, diciembre 2010.

7 Metodología para la medición de la pobreza en el Perú.

8 D.S. 002-2010-EF / anexo 01: Clasificación municipal

	Instrumento: Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal
FONIPREL[9]	Priorizar la inversión en zonas de menor desarrollo relativo (Inclusión); otorgar más recursos a aquellas localidades que disponen de relativamente menos recursos de la fuente de financiamiento "recursos determinados" (Compensar) Instrumento: Concurso de proyectos de inversión pública.
FONCODES[10]	Identificar zonas o áreas geográficas de intervención y que sean los más pobres por carencias en infraestructura social y económica, para ser atendidos otorgándoles prioridad y por tanto recursos. Población objetivo a las localidades rurales del país. Instrumento: Mapa de Pobreza.

La forma que se han clasificado las municipalidades tiene un proceso similar, parte con la identificación de las variables en las cuales se desea que la intervención institucional directa o indirecta ocasione un cambio positivo y contribuya al desarrollo de la localidad.

Posteriormente con los valores de dichas variables y siguiendo criterios técnico-estadísticos específicos se determinan los indicadores agregados que responde a categorías cuya diferenciación es objetivamente observable para cada municipalidad.

Finalmente según los valores de los indicadores y criterios determinados por cada institución se agrupan las municipalidades, dando como resultado la clasificación de municipalidades.

[9] D.S. 204-2007-EF / anexo 01: Especificación de jerarquía y ponderación de los criterios de asignación de los recursos de FONIPREL

[10] Doc. Metodología de elaboración del mapa de pobreza FONCODES 2006.

VARIABLES E INDICADORES PARA LA CATEGORIZACION DE MUNICIPALIDADES

Entidad	Variables Utilizadas	Indicadores Determinados	Clasificación de Municipalidades
INEI	▪ % de población sin acceso a agua potable. ▪ % de población sin acceso a desagüe. ▪ % de población sin acceso a electrificación. ▪ Vivienda ▪ Hacinamiento de hogares.	▪ Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	▪ Ranking de municipalidades según nivel de pobreza.
MEF	▪ Población. ▪ Monto (S/). de Impuesto Predial por vivienda. ▪ IDH distrital.	▪ Índice de Potencialidades Selección del quintil superior.	▪ Municipalidades Ciudades Principales "A" ▪ Municipalidades Ciudades Principales "B"
	▪ Nro. de viviendas.		▪ Resto con más de 500 viviendas urbanas ▪ Resto con menos de 500 viviendas urbanas
FONOPREL	▪ % de población sin acceso a agua potable. ▪ % de población sin acceso a desagüe. ▪ % de población sin acceso a electrificación. ▪ % de desnutrición crónica ▪ % de analfabetismo femenino.	▪ Análisis de conglomerados criterio netamente matemático – estadístico.	<u>Por Necesidades</u> ▪ Municipalidad con muy alta necesidad ▪ Municipalidad con alta necesidad ▪ Municipalidad necesidad media.
	▪ Población. ▪ Montos transferidos entre 2006 – 2008.	▪ Promedio anual per-cápita	<u>Por Recursos</u> ▪ Municipalidades con menos recursos. ▪ Municipalidades con recursos medios. ▪ Municipalidades con más recursos.
FONCODES	▪ % de población sin acceso a agua potable. ▪ % de población sin acceso a desagüe. ▪ % de población sin acceso a electrificación. ▪ % de mujeres analfabetas de 15 años a más. ▪ % de niños de 0-12 años. ▪ % de niños desnutridos de 6-9 años.	▪ Índice de Carencia (IC) Quintil de la población.	▪ Más pobre ▪ Quintil 2 ▪ Quintil 3 ▪ Quintil 4 ▪ Menos Pobre

2- ENFOQUE

El objetivo del presente informe fue definido de la siguiente manera: definir una categorización vinculada a la relación entre municipios y municipalidades, como insumo básico para la formulación de una tipología útil para el diseño institucional del nivel local de gobierno.

La categorización trata de identificar conglomerados de municipios-municipalidades con características más o menos semejantes, porque "hay razones suficientes para dudar de las políticas uniformes aplicadas a realidades diversas"[11].

La categorización debe considerar como referencia el nivel de circunscripción distrital, basarse en variables e indicadores de fuente oficial, tener como periodo de base el año 2011 y la posibilidad de su ampliación y actualización anual. Las variables e indicadores que se construyan deberán estar vinculados a la realidad distrital como a las posibilidades de la gestión de gobierno local.

Los Informes sobre el Desarrollo Humano del PNUD-Perú[12], brindan una ruta de análisis anotando que el tamaño implica escalas económicas y sociales importantes de considerar para la gestión; por tanto el tamaño poblacional es una variable relevante, pues existe una estrecha asociación (correlación) entre tamaño poblacional con el grado de desarrollo así como con la complejidad de la gestión local.

En esa perspectiva hay bastante evidencia, pues en la historia del desarrollo, el poblamiento se dirige desde los ámbitos rurales y agrarios hacia los poblados y las ciudades, allí es donde se concentran recursos, capitales (humanos, institucionales, sociales, físicos...) y servicios a la población, aunque su cobertura sea insuficiente y su distribución sea diferenciada.

La "correlación entre tamaño de la población, recursos y progreso no es estricta, pero si es dominante para clasificar poblaciones"[13] y tiene la ventaja de diferenciar en pocas categorías realidades diversas, con el objetivo de establecer escalas económicas y sociales, analizar procesos de desarrollo local y establecer criterios para la gestión. En general se constata la intuición de que "cuanto mayor sea la escala de la economía y de los distritos más grandes o pertenecientes a una ciudad más importante, más favorables serán los indicadores"[14].

---

11 Informe PNUP-Perú 2005: p.81.

12 Anatomía de la Diversidad, en Hagamos de la Competitividad una oportunidad para todos, Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2005; y Construyendo la Descentralización con Ciudadanía: Propuestas para un Debate, en Haciendo Descentralización con Ciudadanía, en Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2006.

13 Informe PNUD-Perú 2005, p.83.

14 Informe PNUD-Perú 2005, p.87.

3- VARIABLES E INDICADORES EN LA BASE DE DATOS

Para Considerando los estudios realizados y teniendo en cuenta el objetivo que se desea conseguir con categorizar a las municipalidades distritales para una futura tipología, se han identificado categorías, dimensiones, variables e indicadores, los dos últimos poseen características discriminantes u objetivamente diferenciadas para cada municipalidad.

Considerando la información disponible de las diferentes fuentes secundarias, que permiten el cálculo de los indicadores, la organización detallada de la información que se estará utilizando para la categorización de las municipalidades distritales es la siguiente, teniendo como referencia fundamental el año 2012

Estructura de variables en la base de datos del estudio

Variable	Nombre	Unidad	Fuente de Información	Cuadro consultado	Fecha recopilación
Habitantes	Habitantes	Nro.	http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/index.htm Seleccionar: población proyectada 2000-2015 / dpto	Población estimada al 30 de junio, por años calendario y sexo, según departamento, provincia y distrito, 2009-2011	24/10/2012
			Para nuevos distritos: http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/ProyeccionNuevosDistritos2011y2012.pdf	Nuevos distritos creados: población proyectada al 30 de junio 2011 y 2012	08/11/2012
Tasa de crecimiento intercensal	T.crece	%	Estadística proporcionada por el responsable de la Biblioteca del INEI	Perú: tasa de crecimiento intercensal 1993 -2007 según, departamento, provincia y distrito 2007	09/11/2012
Extensión territorial	Superficie	Km2	http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1018/index.html./dpto	Superficie, población total proyectada, densidad poblacional y ubicación geográfica de la capital legal, según provincia y distrito, 2012.	25/10/2012
Capital de provincia / departamento	Capital	SI = 1(prov), 2 (dpto) / NO = 0	http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1018/index.html./dpto	Superficie, población total proyectada, densidad poblacional y ubicación geográfica de la capital legal, según provincia y distrito, 2012.	25/10/2010
Definición como municipio rural	Rural	SI = 1 / NO = 0	Decreto Supremo Nro. 090-2011- PCM	Listado de municipalidades rurales que forma parte del Decreto Supremo	03/10/2012
Proporción de población del distrito en condición de pobre	Pobres	%	http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0952/index.htm Seleccionar anexo estadístico item 1	PERÚ: población y condición de pobreza, según departemento, provincia y distrito, 2009. La clasificación realizada es: Pobre extermo, no extremo y no pobre. ***Se considera el % de total de pobres (extremo y no extremo).***	09/10/2012
Índice de Desarrollo Humano (IDH) por distrito	IDH		Informe sobre desarrollo humano, Perú 2009 - PNUD	Anexo estadístico: Perú índice de desarrollo humano, a nivel nacional, departamental, provincial y distrital 2007.	17/10/1012
Trabajadores que laboran en la municipalidad	Personal	Nro.	http://www.inei.gob.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp Seleccionar variable: personal que labora en la municipalidad (archivo zip)	PERÚ: personal de las municipalidades por sexo y condición laboral, según distrito y categoría de ocupación, al 31 de diciembre 2010 Categoría de ocupación: funcionarios y/o directivos; empleados: profesionales, técnicos, aúxiliares; obreros: de limpieza y otros; personal de vigilancia. ***Se considera la sumatoria de todos los trabajadores para cada municipalidad, independientemente de su categoría.***	30/10/2012

Sistemas informáticos instalados	Sistemas	Nro.	http://www.inei.gob.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp Seleccionar variable: sistemas informáticos que dispone la municipalidad (archivo zip)	PERÚ: municipalidades que disponen de sistemas informáticos para la gestión municipal, según distrito. 2011 Tipo de sistemas informáticos: Abastecimiento, contabilidad, tesorería, catastro, personal, presupuesto, trámite documentario, arbitrios municipales, licencia de funcionamiento, renta y administración tributaria, autoavaluo, biblioteca, registro civil, otros. ***Se considera la sumatoria de todos los sistemas que posee la municipalidad.***	23/10/2012
Definición de acceso a internet	internet	SI = 1 / NO = 0	http://www.inei.gob.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp Seleccionar variable: acceso a internet en la municipalidad (archivo zip)	PERÚ: municipalidades con acceso a internet, tipo de conección y computadoras conectadas a internet, según distrito, 2011.	23/10/2012
Proporción de basura que tiene disposición final	Relleno.s	%	http://www.inei.gob.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp Seleccionar variable: destino final de la basura recolectada por la municipalidad (archivo zip)	PERÚ: destino final de la basura recolectada por las municipalidades, según distrito, 2011 Destino final: relleno sanitario, botadero a cielo abierto, vertidos en el río, laguna o mar, reciclaje, quemada, otros. ***Sólo se considera los % de los dos primeros.***	23/10/2012
	Botadero	%			
Recursos directamente recaudados	RRD. recaudado	miles S/.	http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos/recursos directamente reacudados/municipalidades. ***Se considera información de la columna devengado***	03/01/2013
Impuestos municipales	impuestos	miles S/.	http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos determinados/ rubro:impuestos municipales/ municipalidades. ***Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.***	03/01/2013
Fondo de Compensación Municipal	foncomun	miles S/.	http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos determinados/ rubro:fondo de compensación municipal/ municipalidades. ***Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.***	03/01/2013
Canon, sobrecanon, regalias, renta de aduanas, participaciones	Canon.otros	miles S/.	http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos determinados/ rubro:canon, sobrecanon, regalias…/ municipalidades. ***Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.***	03/01/2013
Recursos determinados	RR. determinado	miles S/.	Sumatoria de la información de impuestos municipales, fondo de compensación municipal, canon, sobrecanon, regalias…..	Cálculo realizado en la BD	
Recursos ordinarios	RR. ordinarios	miles S/.	http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos ordinarios. ***Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.***	03/01/2013
Ingresos de las municipalidades por toda fuente	Ingreso.tt	miles S/.	Sumatoria de la información de: recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de créditos, donaciones y transferencias y recursos determinados.	Cálculo realizado con información recopilada de fuentes oficiales	
Gasto corriente (sólo actividades)	Gasto.cte	miles S/.	http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/sólo actividades/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/ municipalidades. ***Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.***	03/01/2013
Gasto de Inversión (sólo proyectos)	Gasto.Inv	miles S/.	http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/sólo proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/ municipalidades. ***Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.***	03/01/2013
Número de regidores	regidores	Nro.	http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010/RES%20200-2010-JNE%20-%20N%C3%BAmero%20de%20consejeros%20y%20regidores.pdf	Artículo segundo, Resolución Nro. 200-2010-JNE fecha: 29/03/10	26/10/2012

Indicadores en la base de datos del estudio

Indicador	Nombre	Unidad	Forma de cálculo
Densidad Poblacional	Densidad	hab/Km2	Nro. habitantes / Km2 superficie
Cobertura de representación	C.representa	hab/regidor	Nro. habitantes / Nro. regidores municipales
Cobertura servicio municipal	C.servimuni	hab/trabajador	Nro. habitantes / Nro. trabajadores municipales
Importacia de recursos directamente recaudados	%.RRD. recaudado	%	RRD.reacudado / ingreso.tt
Importancia de impuesto municipal	%.impuesto	%	impuesto / ingreso.tt
Importancia del foncomun	%.foncomun	%	foncomun / ingreso.tt
Importancia canon, sobrecanon, regalias, similares	%.canon. otros	%	canon.otros / ingreso.tt
Importancia de los recursos determinados	%.RR. determinado	%	RR.determinado / ingreso.tt
Importancia de los ingresos propios	%.ingreso. Propio	1%	(RRD.recaudado + impuesto) / ingreso.tt
Importancia de los recursos ordinarios	%.RR. Ordinario	%	RR.ordinario/ ingreso.tt
Ingresos Propio percápita	P.ingreso. Propio	hab/miles S/.	(RRD.recaudado + impuesto) / Nro. habitantes
Ingreso Total percápita	P.ingreso.tt	hab/miles S/.	ingreso.tt / Nro. habitantes (miles S/)
Gasto Corriente percápita	P.gasto.cte	hab/miles S/.	Gasto.cte / Nro. habitantes (miles S/.)
Gasto de inversión percápite	P.gasto.inv	hab/miles S/.	Gasto.inv / Nro. habitantes (miles S/.)
Foncomun excpresado en UIT	UIT. foncomun	UIT	(foncomun*1000) / valor de la UIT (S/. 3,650)