

**Universidad Nacional de Ingeniería**

**FACULTAD DE INGENIERIA  
ECONOMICA Y CIENCIAS SOCIALES**



**ASPECTOS DE FINANZAS  
MUNICIPALES**

**Distribución del Ingreso Municipal  
en Lima: Un Modelo para su  
Equitativa Asignación**

**T E S I S**

**PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE:  
INGENIERO ECONOMISTA**

**RAYMUNDO I. ARNAO RONDAN**

**Lima Perú 1990**

A Ciriaco y Lidia, mis padres, fuente  
permanente de mi vida;  
A Victor García, maestro y amigo, siempre  
dispuesto a enseñar con el ejemplo;  
A Giovanna García, por la constancia y eficiencia  
en su labor de asistencia.

## I N D I C E

SUMARIO	
INTRODUCCION	5
C A P I T U L O I	
MUNICIPALIDAD EN EL PERU: RASGOS DE SUS PRINCIPALES CARACTERISTICAS	9
A. Antecedentes	10
1. Los Cabildos Coloniales	10
2. Las Municipalidades Republicanas	12
3. El Decreto Ley 22550	18
4. La Ley Orgánica de 1981	20
B. En el Periodo Actual	24
1. La Constitución de 1979	24
2. La Ley Orgánica de 1984	25
3. El Plan Nacional de Regionalización	36
C A P I T U L O II	
ASPECTOS DE FINANZAS MUNICIPALES	40
A. El Presupuesto: Aspectos Normativos	42
B. Identificación de los Principales Tributos: Caso Provincia de Lima	48
1. Arbitrios de Alumbrado Público, Limpieza Públi- ca, Parques y Jardines, y de Relleno Sanitario	51
2. Impuesto de Promoción Municipal	58
3. Impuesto al Valor del Patrimonio Predial	60
C. Distribución del Ingreso y Gasto Municipales en la Provincia de Lima	66
1. Una Presentación Global de las Municipalidades de la Provincia	70
2. Distribución del Gasto entre las Municipali- dades Distritales	79
C A P I T U L O III	
MODELO DE ASIGNACION DEL INGRESO MUNICIPAL	90
A. Consideraciones Conceptuales	91
B. Metodología	95
1. Selección de Indicadores	95
2. Cálculo del Índice de Requerimientos Municipales	97
3. Determinación de los Coeficientes de Distri- bución de Transferencias	100
C. Aplicación para un Caso Práctico	103
1. Supuestos Básicos	103
2. Selección de Indicadores	104
3. Obtención y Presentación de Resultados	109
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	115
Bibliografía	120
Anexos	122

## S U M A R I O

Los gobiernos locales de la provincia de Lima afrontan serias dificultades financieras que afectan la prestación de servicios públicos locales. Tal situación se agrava cada año por el constante incremento de las necesidades locales proporcionales al voluminoso crecimiento poblacional de la capital.

En el presente trabajo se demuestra que son dos las causas fundamentales para encontrar estos problemas municipales: primero, una estructura desigual en la distribución de recursos financieros a las municipalidades, que no contribuye a mejorar la injusta estructura socio-económica existente entre los distritos. Segundo, la distribución de recursos financieros cuya distribución está a cargo de la Municipalidad Metropolitana, no ayuda a equilibrar esa desigualdad socio-económica, con lo que se consolida la situación anterior. Precisamente, para revertir el problema se plantea un modelo de distribución.

Los métodos y técnicas utilizados en esta investigación no son uniformes para todo el temario, cada parte de él emplea de modo diferenciado la recopilación (utilizando fichas bibliográficas, de resumen y anotación), sistematización y análisis bibliográficos; la formación de información estadística de las unidades de análisis (municipalidades y distritos). Para los cálculos, por la cantidad de operaciones y procesos involucrados, ha sido necesario el procesamiento automático de datos.

## I N T R O D U C C I O N

Lima concentra y centraliza producción, capitales, población y manejo del Estado, también mantiene desigualdades distributivas y pobreza crítica, en una mezcla que se hace cada vez más explosiva, transformando nuestra ciudad en una metrópoli violenta, insegura, caótica. Hoy en ella coexisten familias de elevados ingresos con casas y todos los servicios correspondientes a países de alto desarrollo, con familias muy pobres y con servicios básicos deficitarios. Expresándose la desigual distribución de riqueza e ingresos, además, en desigualdades en el uso del espacio (ubicación de asentamientos humanos en lugares diferenciados). Frente a ello, las políticas estatales en particular, y la economía de Lima en general, no han logrado establecer algún mecanismo institucional capaz de disminuir estas desigualdades.

La crisis actual también se refleja en la calidad de los servicios públicos, éstos son cada vez menos efectivos y más deficitarios; la infraestructura de la ciudad se está deteriorando; la tugurización está aumentando, y, lo que es peor, el subempleo, desempleo y la pobreza extrema tienden a crecer. Lima se está convirtiendo en una ciudad deshumanizada, con una creciente violencia y un estado de extremo conflicto social que necesitan ser corregidos.

En ese contexto, las municipalidades limeñas se ven exigidas a brindar todos los servicios que requieren las poblaciones que crecen desmesuradamente. Les piden agua, luz, transporte, abastecimiento, limpieza y saneamiento. La satisfacción de tales demandas, empero, es obstaculizada por los escasos recursos financieros, inversiones, y también por restricciones en la capacidad y decisión política; la luz, el agua y el saneamiento están en manos de empresas públicas ajenas a la Municipalidad, manejadas por el gobierno

central.

En suma, la ciudad de Lima se desborda y sus gobiernos locales carecen de poder efectivo para afrontar los problemas integralmente. De tal forma, que la mayor parte de las municipalidades distritales aparecen como meros entes burocráticos, sin mayor autoridad sobre el gobierno real de su distrito.

Entre los factores relevantes explicativos de tal situación, diversos estudios y los propios sujetos de la Municipalidad (trabajadores y autoridades) dan cuenta la carencia financiera, económica y técnica. Esta precariedad en los gobiernos locales, empero, no es un fenómeno accidental, o un hecho explicable en sí mismo. Se está ante uno de los elementos típicos de nuestra organización estatal, sustentada a su vez en una dinámica centralista, que a pesar de los cambios y el tiempo perdura hasta nuestros días.

Con cierta frecuencia, sobre todo en periodos de crisis, se suscita una controversia en la provincia de Lima entre la Municipalidad Metropolitana y las municipalidades distritales en torno al reparto de los recursos financieros. Estos últimos pugnando por una mayor distribución y reclamando la apropiación de parte de la primera de rentas que por ley les corresponde. El poco conocimiento en la administración provincial de los tributos municipales, más el apremio de mayores recursos, lleva al Concejo Provincial a tomar para sí rentas que debieran ser compartidas con sus respectivos concejos distritales.

Además de los hechos mencionados, se constata en la provincia de Lima, la existencia de municipalidades distritales que: atienden diferenciadamente los niveles remunerativos de sus trabajadores (determinando un mayor o menor grado de tranquilidad laboral); culminan el ejercicio presupuestario con mayor o menor grado de déficit.

Se requiere, en consecuencia, una asignación apropiada de recursos, que debería consistir en una distribución equitativa de los mismos. Frente a ello y los problemas mencionados, surge la inquietud por desarrollar el presente trabajo que se plantea como objetivo central:

El diseño de un procedimiento que, partiendo de diagnósticos concretos acerca de las municipalidades y de sus jurisdicciones distritales, permita una mejor distribución del ingreso municipal en la provincia de Lima; esto es, en términos más equitativos y teniendo como marco de referencia lo que señala la legislación municipal.

Existieron obstáculos para el desarrollo del documento que aquí se muestra; el principal es de naturaleza estructural, proveniente de un problema que es intrínseco a nuestro sistema estadístico, pero que es más serio en el caso de información desagregada a nivel distrital: disponibilidad deficiente de estadísticas de finanzas municipales en series temporales y ausencia de información socio-económica actualizada. Demandando estos hechos esfuerzos considerables en análisis de tipo histórico.

La Tesis presenta un primer capítulo, pretendiendo esbozar un marco conceptual de referencia, mostrando la evolución que las funciones y características de la Municipalidad han experimentado en nuestro país desde sus inicios hasta nuestros días; centrándose en la descripción de sus funciones, los instrumentos normativos para proveerse de recursos financieros con que contaron para acometer aquellas y el papel que le cupo al poder central a lo largo de ese itinerario.

El Capítulo II está referido a las finanzas municipales, y comprende tres partes. La primera toca aspectos vinculados con los procesos de elaboración, ejecución y control presupuestario. La segunda, selecciona los tributos

más relevantes en el ingreso municipal de la provincia de Lima, para luego analizar las normas que la regulan (publicadas hasta diciembre de 1988). Y, la tercera, presenta un perfil de las finanzas municipales de la provincia de Lima, que incluye a la Municipalidad Metropolitana, las empresas municipales y las municipalidades distritales, destacándose la fuerte concentración de ingresos en las dos primeras en perjuicio de las últimas. Además, en esta misma parte se demuestra la inequidad existente en la asignación de recursos financieros entre las municipalidades distritales de la provincia.

Estos dos capítulos previos precisan y suministran los elementos conceptuales, teóricos y de aprehensión de la realidad, que permiten construir en el tercer capítulo el modelo de asignación de recursos financieros municipales en la provincia de Lima. La primera parte, consiste en una exposición metodológica de tipo general, que pretende establecer las diferencias interdistritales a partir de sus variables socioeconómicas que se vinculan a las funciones de la Municipalidad, para luego construir los índices de asignación financiera. La segunda parte, desarrolla el modelo para un caso práctico, que le permite ser empleado en las condiciones actuales en que se desenvuelven las municipalidades de la capital, orientándose a proponer una distribución más equitativa de conceptos como impuestos de Promoción Municipal, de Patente Profesional y al Rodaje, y el Certex.

En realidad, el tema municipal no ha sido aún suficientemente abordado, salvo la presencia de algunos saludables esfuerzos; siendo el vacío más notorio en aspectos de economía municipal. De allí la preocupación por realizar un trabajo de las características como las que aquí se plantea; y que no pretende llenar ese vacío, sino apenas esbozar unas ideas que puedan servir para ampliar un camino ya iniciado por otros: dotar a las municipalidades del instrumental cognoscitivo y técnico para que asuman el rol que les está reservado en el proceso de desarrollo y bienestar del país.



C A P I T U L O I

MUNICIPALIDAD EN EL PERU: RASGOS DE  
SUS PRINCIPALES CARACTERISTICAS

Es pertinente precisar que el contenido del Capítulo I: "Municipalidades en el Perú: Rasgos de sus Principales Características", es fundamentalmente descriptivo, una síntesis de las diferentes normas legales que atravesaron la historia de la legislación municipal. Se ha puesto énfasis en tres elementos vitales en el quehacer municipal: las funciones, la dotación de determinados recursos y, el grado de ingerencia del poder central. De ningún modo se pretendió hacer un análisis de las condiciones sociales, políticas e históricas en que se fue desarrollando dicha historia; ello, por sí sólo, es materia de un trabajo de investigación aparte.

## **A. ANTECEDENTES**

### **1. Los Cabildos Coloniales**

Durante el período de la conquista, los españoles instituyeron en las ciudades del Nuevo Mundo los Cabildos, a manera de los que existieron en la península antes de la decadencia de dicha institución, encargándose de las funciones de administración, justicia y gobierno local. Desde su fundación la vida en dichas ciudades: "...está vinculada a la existencia y al quehacer de sus Cabildos. Ellos las trazaron, delinearon sus calles y sus plazas, distribuyeron los solares entre los primeros vecinos, señalaron la ubicación de sus templos y edificios públicos, administraron justicia y crearon los servicios locales, normaron el ejercicio del comercio, la artesanía y demás trabajos, instituyeron sus fiestas y sus ferias" (1).

Durante un primer período, de fundación de las ciuda

des, los Cabildos ejercieron con amplitud sus atribuciones; en un segundo período, a partir de la consolidación de autoridades instituidas por la Corona española, los Cabildos perdieron su autonomía, para quedar sometidos a aquellas autoridades.

El conquistador Francisco Pizarro, gracias a las prerrogativas que le fueron concedidas por la Real Cédula de 1534, con la fundación de la ciudad de Lima, designó su primer Cabildo el 22 de enero de 1535. En éste se facultaba la ingerencia directa del Gobernador -representante del poder central-, quien podía observar o anular su elección. A partir de 1594 y hasta comienzos del siglo XIX, el sistema de los Cabildos degeneró en la compra de cargos comunales, cuyo número podía ser aumentado en función de la demanda. Posteriormente, con el propósito de devolver a los Cabildos sus derechos y prerrogativas, se dictó la Real Cédula de 1802.

Las funciones principales de los cabildos coloniales fueron cuatro: la administración de justicia, el abasto de la ciudad, tareas de carácter administrativo y la representación de la comunidad local. Las obligaciones referidas al abasto de la ciudad comprendía la provisión de artículos alimenticios y el control de su higiene, pesas y medidas, y todo lo concerniente a la recaudación de rentas municipales. Además, el Cabildo tenía a su cargo la supervisión de hospitales, escuelas, comercio, sistema de trabajo, defensa de la ciudad, espectáculos, juego, etc., y ejercitaba la representación de la ciudad a través de sus Procuradores Generales y Procuradores Especiales (reemplazados posteriormente por los Síndicos) (2).

A pesar de la variedad de tributos que imponían los Cabildos, su situación económica fue estrecha. Los ingresos municipales comprendían: 1) Los "propios", que eran

rentas provenientes de los bienes de los cabildos; 2) Los arbitrios, por pesas y medidas, lonja (venta de ropa y otros objetos), pontazgo (uso de puentes), cuartillo (venta de ganado), mojonazgo (vinos y otros licores), etc.; y 3) Las derramas, que estaban constituidas por cuotas obligatorias impuesta a los vecinos. Las facultades impositivas de los cabildos fueron muy limitadas, y la falencia de su economía se debió a que la Corona, que se empeñaba en absorber en su provecho la capacidad económica de los contribuyentes, no se manifestó dispuesta a autorizar tributos que podían enriquecer las arcas locales.

Entre las facultades de los cabildos, tuvo singular importancia la de convocar a todos los vecinos a una asamblea general, denominada "Cabildo Abierto", con el objeto de debatir sobre asuntos de extraordinaria gravedad o de singular importancia para la comuna. Por ejemplo, la proclamación de la Independencia, fue debatida y acordada por los cabildos, que se convirtieron en los abanderados de la revolución americana (3).

## **2. Las Municipalidades Republicanas**

La vida de las municipalidades durante la etapa republicana fue azarosa: se han alternado unos períodos en que han existido casi siempre en forma anómala con otros en que fueron eliminados y sus órganos de gobierno sustituidos por entidades administrativas designadas por el poder central. Pese a los esfuerzos de quienes buscaron mantener y fortalecer la institución municipal, el centralismo, hábitos burocráticos, inercia administrativa e intereses políticos, fueron los factores que debilitaron y deformaron la vida municipal para reducirla o eliminarla algunas veces hasta por décadas.

Inclusive, "...Durante las etapas en que han existi

do, las municipalidades se han visto obligadas a sufrir permanentes acechanzas contra su autonomía y el despojo constante de sus atribuciones; han sido absorbidos por organismos dependientes de la administración central, y han padecido la merma continua de sus recursos económicos, todo lo cual ha dificultado gravemente su tarea" (4)

El primer dispositivo republicano vinculado al gobierno local fue el llamado "Estatuto Provisional", dictado en octubre de 1821, que legisla en materia municipal en apenas tres artículos, precisando poco.

La Constitución de 1823 se ocupa con amplitud de lo que significativamente denomina "Poder Municipal", como modo de resaltar la autonomía y la importancia de las municipalidades. Determina la composición de las autoridades municipales (Alcalde, Regidores y Síndicos); el período y la forma de elección; las atribuciones del régimen municipal (orden local, instrucción primaria, salubridad y seguridad, beneficencia, comodidad, ornato y recreo); las funciones de la Municipalidad (promover la agricultura, la industria y cuanto conduzca al bien de la comunidad); y, los requisitos para ser Alcalde, Regidor o Síndico. La correspondiente ley reglamentaria dictada en 1825, ratifica y se inscribe en la protección de la autonomía municipal proclamada por dicha Constitución.

La Constitución promulgada en 1828 legisla sobre las municipalidades y les concede atribuciones sujetas a la aprobación de las Juntas Departamentales y ceñidas exclusivamente "a las necesidades domésticas de los pueblos"; además indica que la elección de los municipales será determinada por ley.

Como muestra de una consideración decreciente por

las municipalidades de parte de los gobernantes de turno, la Constitución de 1834 las considera en un sólo artículo, para luego indicar que los aspectos referidos a las mismas van a ser establecidos por una ley. Para ello se dictan la Ley Orgánica de Municipalidades de 1834 y la Ley de Elecciones Municipales en el mismo año. La primera, establecía municipalidades sólo en las capitales de departamentos y en las de provincias, y disponía que la administración local de las demás ciudades estuviera a cargo de los Jueces de Paz y de los Notables. En cuanto al sistema electoral, limitaba el derecho a voto a los propietarios y a las personas que gozaban de renta.

Es con la Constitución de 1839, que se llega a suprimir a las municipalidades, abolir las juntas departamentales y crear las intendencias a cargo de funcionarios dotados de facultades ejecutivas, judiciales y de policía, nombrados por el Gobierno Central para el ejercicio de la administración local. Mediante una ley de diciembre de 1853 se restablece y señala a las municipalidades como "el primer escalón de la administración civil"; sin embargo, dicha ley no se cumplió.

Con el predominio de un espíritu liberal, se promulga la Constitución de 1856 que restablece la institución municipal en nuestro país, que se deja percibir por los siguientes aspectos: elección democrática de las autoridades; su autonomía económica ("La administración de los fondos será de competencia exclusiva de las municipalidades, conforme a sus respectivos reglamentos"); la administración, cuidado y fomento de los intereses locales quedan a su cargo, así como también la formación y conservación del registro cívico y el censo de las poblaciones.

En diciembre de 1856 se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades, con muchas innovaciones. Señala que

habrá municipalidades en todas las poblaciones de más de mil habitantes, que el número de municipales variará de acuerdo con la población. La innovación más importante consiste en ampliar la autonomía: "Cada Municipalidad -dice la ley- tendrá un reglamento formado por ella misma, para facilitar el cumplimiento de las funciones de la corporación y de cada uno de sus miembros, según las necesidades y medios del Municipio".

La Constitución de 1860 expresa otra tendencia en materia municipal, distinta de la que imperaba en la del '56, y fue aplicada por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1861, que rigió hasta 1873, año en que se reglamentó la administración de la República mediante los concejos departamentales, provinciales y distritales.

Los concejos departamentales ejercían funciones de administración de sus bienes y rentas, y de fiscalización; tenían a cargo los servicios relacionados con la instrucción primaria y secundaria, justicia de primera y segunda instancia, gendarmería y guardia civil, y las obras públicas del departamento. Conformaban sus rentas (de los concejos departamentales), los 2/3 de la contribución predial rústica y urbana, industrial y de patente; el 2% adicional de los impuestos fiscales de las importaciones; las multas, los arbitrios departamentales, el 5% de entradas de los concejos provinciales, entre los más importantes.

Los concejos provinciales, compuesto por el Alcalde, el Teniente Alcalde, los Síndicos y los Inspectores, tenían a su cargo los servicios de las poblaciones. Sus funciones se referían a la vigilancia de la instrucción primaria y el servicio de las ciudades. Tenían como rentas las multas, los derechos municipales y un 1/3 de la contribución predial o de patentes. (Análoga fue la composición de la renta de los concejos distritales).

AL  
DE  
ES  
GEN  
MUNICIPAL  
DEPARTAMENTALES  
PROVINCIALES  
DISTRITALES

Por problemas que se tradujeron en dificultades e inconvenientes para el cumplimiento de sus fines: la carencia de renta de los concejos, el rechazo que produjo en los vecinos la creación de nuevas contribuciones para cubrir sus déficits, y por el enojoso sistema burocrático que generaron; este tipo de sistema municipal supervivió sólo hasta 1880.

En noviembre de 1886, se dictó la Ley de "Descentralización Fiscal", que separa las rentas destinadas a gastos generales de las departamentales, fija cuáles son esos egresos y, con el objeto de sistematizar la recaudación e inversión de las rentas departamentales, así como acordar lo conveniente a su mejor administración, crea las Juntas Departamentales, integradas por los delegados de sus correspondientes concejos provinciales. Por ley de enero de 1896 fue facultado el Poder Ejecutivo para incluir en el Presupuesto General las rentas de papel sellado y de alcabala, serenazgo, arrendamiento de tierras y las patentes de Lima y Callao. El Gobierno Central, con una nueva fuente de rentas de origen municipal, asume la obligación de atender los gastos del Poder Judicial, del cuerpo político y administrativo, y de la Guardia Civil de los departamentos (que hasta ese momento correspondía a las Juntas Departamentales).

Las Juntas Departamentales presentan como principal causa de su desaparición, la falta de medios económicos para hacer frente a las responsabilidades que le fueron impuestas mediante Ley N<sup>o</sup> 4232 (marzo de 1921), que, además, dispuso que sus rentas y bienes pasen a los concejos provinciales.

Bajo el imperio de la Constitución de 1860 y con la vigencia de la Ley de Descentralización Fiscal, se dictó el 14 de octubre de 1892 la Ley Orgánica de Municipalidades (5), que rigió hasta el 17 de marzo de 1981. Dicha

CENTRAL DE BANCOS  
DE PROCESO TÉCNICO

2.  
E IN G



ley prescribe que la administración municipal de la República se ejerce por los concejos provinciales y distritales; que la designación de Alcaldes, Regidores y Síndicos, se realiza mediante elecciones. Se señala como atribuciones y funciones de los concejos provinciales: el aseo y salubridad; conservación y distribución de las aguas para abastecimiento de las poblaciones; inspección de vías públicas; ornato y vigilancia de lugares comunales, servicios de alumbrado y baja policía; la instrucción primaria de toda la provincia; fomento de entidades científicas y artísticas; reglamentación de la Policía Municipal; registro de estado civil; creación de arbitrios y otras rentas de índole administrativa. Por su parte, los concejos distritales ejercen en su territorio las facultades y funciones que tienen connotación distrital; empero, teniendo en cuenta que las resoluciones de los concejos de distrito se sujetan a revisión por los concejos provinciales, y las de éstos, por las Juntas Departamentales. Los concejos no podían crear ni aumentar los arbitrios municipales sin aprobación del Gobierno Central y previo informe de la Junta Departamental. Se indica, además, que los bienes municipales gozan de los mismos privilegios que los bienes fiscales.

Merecen mención las Constituciones Políticas de 1920 y 1933. La primera, señala que: "Los Concejos Provinciales son autónomos en el manejo de los intereses que les están confiados. La creación de arbitrios será aprobada por el Gobierno"; además, que habrá municipalidades en los lugares que designe la ley, la cual determinará sus funciones, responsabilidades, calidades de sus miembros y modalidad de elección. Pese a la disposición constitucional, mediante leyes de 1927 y 1932, se autorizó al Poder Ejecutivo nombrar autoridades municipales provinciales provisionales y los Prefectos para designar el personal de las municipalidades distritales.

La Constitución de 1933, establece que habrá concejos municipales en las capitales de provincia y de distritos, y en los que determine el respectivo Concejo Departamental; que los concejos municipales de provincia tienen autonomía administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones que les corresponda conforme a la ley. Pero a pesar de existir una ley que reglamentaba el funcionamiento y las atribuciones de los concejos departamentales, éstos jamás llegaron a funcionar.

Una ley de 1945 reemplazó los concejos provinciales y distritales por Juntas Municipales Transitorias elegidas por asambleas departamentales. Otra ley de 1946 normó el procedimiento para las elecciones municipales; sin embargo, no llegó a cumplirse. Con fecha 24 de setiembre de 1963 fue promulgada la ley sobre elecciones municipales (Ley N<sup>o</sup> 14669), que establece que se elegirá en cada provincia un Concejo Municipal Provincial y concejos distritales. El Decreto Ley N<sup>o</sup> 18017 (5-XII-1969), dispone que la designación de Alcaldes de los concejos provinciales y de los distritales de Lima y Callao, se hará por medio del Ejecutivo con aprobación del Consejo de Ministros mediante Resolución Suprema.

### **3. El Decreto Ley No 22250**

El denominado "Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada", dictó el Decreto Ley N<sup>o</sup> 22250 (25-VII-1978), al que llamó "Ley de Municipalidades"; devolviendo a las municipalidades funciones y atribuciones que fueron centralizados por el Ejecutivo. En materia de funciones se señalaba:

1. En Alimentación, Salud, Educación y Promoción Social.- Servicio de agua y desagüe, saneamiento urbano y ambiental, limpieza pública, control y fomento de comercialización de productos alimenticios; organización y mantenimiento de programas de alfabetización y

de escuelas municipales, y promoción de actividades culturales.

2. En Vivienda, Acondicionamiento de Territorio y Seguridad Pública.- En base al planeamiento urbano y con participación de la población para tal fin: control de habitabilidad y saneamiento urbano; prestar los servicios de transporte local y controlar los que dé en concesión; regular el tránsito; construcción y mantenimiento de lugares públicos; regular la construcción, modificación y demolición de edificios; promover la construcción de viviendas de interés social y las acciones de seguridad pública contra siniestros.

Pero además, le devuelve elementos de autonomía: en la elección de sus alcaldes y regidores; en la asignación de impuestos, arbitrios, tasas y derechos de mejora, como parte de sus rentas; en la facultad de prestar los servicios públicos en forma directa a través de su administración interna, de sus empresas, o en concesión.

Con el propósito de que los gobiernos locales contribuyan con el desarrollo descentralizado y articulado del país, esta Ley de Municipalidades establece que los concejos municipales se relacionan con el Gobierno Regional y Central, para efectos de compatibilizar sus planes de desarrollo por ellos formulados con los elaborados a nivel de la región y a nivel del país. Señala la citada ley, que los concejos municipales, en una circunscripción regional, tienen la obligación de coordinar con los restantes organismos del sector público la mejor prestación de los servicios de interés local. Los organismos centrales y regionales prestarán a su vez, a los municipios, asistencia técnica necesaria para el cumplimiento de sus fines.

Como parte de la propuesta anterior, para fomentar el desarrollo económico y social de los concejos municipa-

les, la Ley crea el Instituto de Fomento Municipal y la Banca Municipal (ésta, a efectos de establecer las relaciones económico financieras necesarias con el Gobierno Central para dicho fomento). Igualmente, se crea la Asociación Peruana Municipal, con el fin de fortalecer las relaciones culturales y de intercambio técnico entre concejos municipales.

#### **4. La Ley Orgánica de 1981**

Tiene su origen en el Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 51, promulgado el 16 de marzo de 1981, y en las normas contenidas en la Constitución de 1979. Esta ley mantiene la definición constitucional de Municipalidad, al indicarla como el órgano de gobierno local emanada de la voluntad popular que goza de autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, establece municipalidades en tres niveles: de centro poblado menor, distrital y provincial; cuyos desempeños se enmarcan dentro de las orientaciones de planes y programas que corresponde a los gobiernos regionales (en cuanto entren en vigencia) y al Gobierno Central.

Se parte del órgano mayor de gobierno local, la Municipalidad Provincial, quien debe establecer el Plan Integral de Desarrollo Provincial, en concordancia con las políticas de desarrollo regional y nacional. Enmarcado en dicho Plan la Municipalidad Provincial debe proceder a:

- a) Establecer el Plan de Acondicionamiento Territorial en el ámbito provincial, microrregional y distrital. Así como de los asentamientos humanos de su jurisdicción; ordenando su establecimiento legal, ejecutando la titulación de los asentamientos marginales (pueblos jóvenes) y contribuyendo con su desarrollo. Para dichas tareas debe organizar y mantener actualizados los catastros de la provincia y solicitar al Es

tado las tierras de propiedad fiscal (de ser necesaria, la autorización de expropiación).

b) En materia de educación: colaborar en la mejora y mantenimiento de locales escolares, y en la constitución de centros educativos de gestión municipal de educación inicial y primaria.

c) Promover al turismo local, normar el uso de instalaciones y servicios de los restos arqueológicos y monumentos artísticos e históricos, y colaborar con la restauración de los mismos.

d) Ejecutar y controlar los servicios y obras de carácter interdistrital, así como los proyectos y programas que el Gobierno Central le encomiende.

Adicionalmente, las municipalidades provinciales tienen asignadas, con un mayor grado de autonomía, las competencias siguientes: la creación de municipalidades en centros poblados menores (6), fomentar el desarrollo de los grupos que practiquen todo tipo de actividades culturales, y organizar los ambientes necesarios para la recreación y cuidado del vecindario.

Se establece de modo general para las municipalidades, entendiéndose que los distintos niveles de gobierno local deben mantener una acción descentralizada y articulada de mayor a menor nivel, las siguientes funciones:

a) En Vivienda y Seguridad Pública: contribuir a desarrollar la infraestructura básica de apoyo al transporte, de apoyo a la producción local y la infraestructura de servicios sociales como educación y vivienda; construir y mantener la infraestructura urbana; regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito; reglamentar y controlar las construcciones, remodelaciones y demolición de edificios; asegurar la prestación de servicios de alumbrado público y la dotación de energía eléctrica domiciliaria; la supervisión de las buenas condiciones de edificios destinados a reuniones públicas y su previsión contra posi-

bles calamidades.

b) En Población, Salud y Saneamiento Ambiental: normar, fomentar y controlar las actividades relacionadas con el saneamiento ambiental del territorio y lugares públicos; promover, organizar o sostener acciones de medicina preventiva y primeros auxilios; ordenar y ejecutar el servicio de limpieza pública; organizar los registros civiles, llevando las estadísticas correspondientes.

c) En Educación, Cultura y Promoción Social: crear, organizar y mantener bibliotecas municipales; reglamentar el funcionamiento de los espectáculos públicos; promover e incentivar la generación de fuentes de trabajo y el establecimiento de albergues para los desvalidos.

d) En Producción, Abastecimiento y Comercialización de Productos: construir y administrar la infraestructura de comercialización; promover la creación de mecanismos de comercialización directa por los productores (preferentemente alimenticios); otorgar licencias de apertura de establecimientos comerciales, industriales y profesionales, regular y controlar el comercio.

Como órgano de coordinación entre la Municipalidad Provincial y sus correspondientes municipalidades distritales, se establece el Comité de Alcaldes Distritales, integrado por el Alcalde provincial -que lo preside- y por los alcaldes distritales. A este órgano le compete coordinar la formulación de planes, programas, proyectos y presupuestos de sus correspondientes municipalidades y demás acciones interdistritales.

Por su parte, las municipalidades de centros poblados menores se relacionan directamente con las distritales mediante la ejecución de funciones delegadas por éstas últimas.

Se precisa, también, que el patrimonio municipal está constituido por sus bienes y rentas. A su vez, conforman sus rentas: los rendimientos de sus bienes y empresas; los impuestos, arbitrios, tasas, derechos y multas municipales; los recursos que se les transfieran para la atención de los servicios públicos descentralizados y las transferencias del Tesoro Público. Para las municipalidades provinciales, además, se considera la participación de la renta que produce la explotación de recursos naturales ubicados en su jurisdicción.

Se define el presupuesto de las municipalidades "como el instrumento de administración y gestión que contiene previsiones de ingresos y gastos". Los gastos son corrientes y de inversión; éstos últimos deben constituir el 40% del presupuesto municipal. Para ese propósito se señala la creación de los Fondos Municipales de Inversión, que permita proporcionar los recursos para el financiamiento del Programa de Inversiones y obras urbanas de los concejos provinciales de la República. (En el caso de la Municipalidad Provincial de Lima, se señala que el Fondo está constituido por INVERMET; pero, para el resto de concejos provinciales no se precisa de donde provenirán los recursos para sus correspondientes Fondos).

Por dimensión de la provincia de Lima, se le asigna un régimen especial; se establece el Municipio Metropolitano con jurisdicción en la provincia y cuyo órgano de gobierno es la Municipalidad Metropolitana. A ésta le compete, además de las señaladas de modo general para las municipalidades provinciales: aprobar, ejercer, evaluar y controlar el presupuesto de la Municipalidad Metropolitana; normar, organizar, ejecutar y administrar los servicios y obras públicas municipales metropolitanas; regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito; cooperar en la conservación, equipamiento e infraestructura para la educación primaria y técnica. El

órgano municipal de coordinación interdistrital recibe la denominación de Asamblea Municipal de Coordinación.

Finalmente, la ley señala que el Concejo Metropolitano, integrado por el Alcalde de Lima y por un representante de cada Concejo distrital de la provincia, determina, previo pronunciamiento de la Asamblea Municipal de Coordinación, la distribución de recursos municipales en los casos no previstos por ley.

## **B. EN EL PERIODO ACTUAL**

### **1. La Constitución de 1979**

La Constitución Política del Perú vigente, promulgada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979, establece que las municipalidades son órganos de gobierno local y gozan de autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Se menciona un elemento de competencia de vital importancia para las municipalidades (provinciales y distritales): planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes. Para tal propósito tienen asignadas las siguientes competencias: acordar su régimen de organización interior, votar su presupuesto, administrar sus bienes y rentas; crear, modificar o suprimir sus contribuciones, arbitrios y derechos; regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales; y las demás atribuciones inherentes a su función, de acuerdo a ley.

En cuanto a las funciones, se señala que serán detalladas posteriormente mediante ley. Se mencionan sólo las que corresponden a municipalidades provinciales; quienes tienen a su cargo, además de los servicios públi



cos locales, las siguientes: zonificación y urbanismo, cooperación con la educación primaria y vigilancia de su normal funcionamiento; cultura, recreación y deporte; turismo y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, en coordinación con el órgano regional; cementerios y demás servicios de naturaleza local, cuya ejecución no estén reservados a otros órganos públicos. Y, para garantizar el cumplimiento de estas funciones, se considera como rentas de las municipalidades: los tributos que gravan el valor de los predios de su circunscripción; las licencias y patentes que gravan el ejercicio de las actividades lucrativas y profesionales; los impuestos de rodaje, a la extracción de materiales de construcción y sobre terrenos sin construir; los recursos nacionales que se les transfieren para la atención de servicios públicos descentralizados; la contribución por peaje, pontazgo y mejoras de las obras que ejecutan; los tributos que gravan la propaganda comercial y los espectáculos públicos; los arbitrios, derechos, contribuciones, multas y las demás que se instituyan en su favor.

Se percibe en la Constitución un espíritu descentralista, cuando en su novena disposición general y transitoria ordena la creación de regiones, previa aprobación del Plan Nacional de Regionalización (aprobado en junio de 1984). Se delegan facultades y funciones a los órganos de gobierno regional y local, sujetos a una planificación centralizada que comprende diversos niveles, desde el nacional hasta el local. El vínculo de las municipalidades con la Asamblea Regional, órgano máximo de gobierno regional, se debe efectuar con la participación en la misma de los alcaldes provinciales de su jurisdicción.

## **2. La Ley Orgánica de 1984**

Tiene su origen en la Ley N<sup>o</sup> 23853, promulgada el 28

de mayo de 1984, y en las disposiciones contenidas en la Constitución de 1979.

En la vigente Ley Orgánica de Municipalidades se ratifica el concepto constitucional de Municipalidad, como el órgano de gobierno local que goza de autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia; además, que emana de la voluntad popular (7), por tanto, representa al vecindario. Tiene como finalidad promover la adecuada prestación de servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de su circunscripción. La Municipalidad puede corresponder ya a un centro poblado menor, ya a la capital del distrito, ya a la capital de provincia. (Para la creación de la primera se requiere, además de la comprobada necesidad de servicios locales, que sea aprobada por el Concejo Provincial, previo conocimiento del Concejo Distrital respectivo).

Para indicar las competencias que de modo general le corresponden a las municipalidades, la ley retoma lo señalado en el artículo 254<sup>o</sup> de la Constitución. Es decir, enmarcado en la planificación del desarrollo de sus circunscripciones y la ejecución de los planes correspondientes, les concierne las competencias siguientes: acordar su régimen de organización interior, votar su presupuesto, administrar sus bienes y rentas; crear, modificar o suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias (incluido éstas con el artículo 91<sup>o</sup> de la Ley); regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales. Se adicionan: exigir el cumplimiento de sus propias normas, celebrar acuerdos con otras municipalidades para organizar servicios comunes, promover y organizar la participación de los vecinos en el desarrollo comunal. Para garantizar la autonomía de las municipalidades, se les concede la atribución irre

nunciable e indelegable de regular e inspeccionar la prestación de los servicios públicos locales, convenir y regular sus tarifas (salvo aquellas cuya regulación corresponda a otros órganos del Estado).

La planificación, programación, desconcentración de competencias y funciones, y la articulación de los mismos, tienen una importancia significativa en la Ley Orgánica. Se menciona que la acción municipal se ejecuta de acuerdo con planes integrales de desarrollo provincial, elaborados sobre la base de los distritales y comunales; su ejecución se lleva a cabo con la asistencia técnica y económica, según el caso, de los organismos centrales y regionales del sector respectivo. A través de éstos organismos, con los recursos previstos por sus leyes respectivas y con los propios recursos municipales, le corresponde a las municipalidades, planificar, ejecutar e impulsar el conjunto de acciones destinadas a proporcionar al ciudadano el ambiente adecuado para la satisfacción de sus necesidades vitales de vivienda, salubridad, abastecimiento, educación, recreación, transporte y comunicaciones (aunque no se garantiza en la Ley Orgánica el suministro de recursos de organismos distintos a las municipalidades).

"Los servicios y actividades municipales se prestan y cumplen respectivamente, a través de las funciones de programación, dirección, ejecución, supervisión y control" (artículo 48º). Como parte de ello, en cada Municipio, el Plan Urbano constituye el documento normativo de las acciones de acondicionamiento territorial, que comprende la planificación y regulación de las áreas de expansión urbana y no urbana. Y, para garantizar la coordinación en la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo en la provincia, se crea como órgano de coordinación de la Municipalidad Provincial la Asamblea de Alcaldes; a quién, además, le compete supervisar

la adecuada ejecución de las acciones municipales inter-districtales.

De forma similar que en la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, de 1981, se establece de modo general para las municipalidades (los distintos niveles de gobierno local deben mantener una relación de acción descentralizada y articulada de mayor a menor nivel), las siguientes funciones:

- a) En materia de Acondicionamiento Territorial, Vivienda y Seguridad Colectiva: formular, aprobar y supervisar los planes de desarrollo de los asentamientos humanos, en concordancia con los planes urbanos provinciales, planes nacionales y regionales; velar el aprovechamiento racional de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción y de los energéticos (asegurando el servicio de alumbrado público y el suministro de energía domiciliaria); contribuir a desarrollar la infraestructura básica de apoyo a la producción, al transporte, a los servicios sociales, a la comercialización y abastecimiento alimenticios, y la infraestructura urbana y rural (promoviendo y en la medida de sus recursos ejecutando obras); reglamentar y controlar las construcciones, remodelaciones y demolición de edificios; elaborar el catastro municipal y aprobar normas sobre ornatos; promover la construcción de viviendas de tipo económico, el saneamiento de áreas tugurizadas y la renovación de áreas declaradas inhabitables; promover los servicios públicos necesarios contra siniestros, organizar y reglamentar los servicios funerarios; controlar y fiscalizar las asociaciones formadas por vecinos que recauden o administren bienes o recursos de propiedad del vecindario
- b) En materia de Población, Salud y Saneamiento Ambiental: normar y controlar las actividades relacionadas con el saneamiento ambiental, realizar campañas y programas de conservación ambiental; normar y con

trolar el aseo, higiene y salubridad en establecimientos de uso público y lugares públicos; promover y organizar acciones de medicina preventiva y primeros auxilios; construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de primeros auxilios; organizar los registros civiles, llevando estadísticas; programar y ejecutar el servicio de limpieza pública.

c) En materia de Educación, Cultura, Conservación de Monumentos, Turismo, Recreación y Deportes: inspeccionar la forma que se imparte la educación en el área de su jurisdicción, participar en la realización de programas de alfabetización y cooperar o promover su realización por la comunidad; colaborar en el mantenimiento, mejora e incremento de escuelas primarias (mediante construcción o promoción de centros educativos municipales); promover y sostener cunas, guarderías infantiles y establecimientos de protección al desvalido; promover las actividades culturales, fomentando la creación de grupos culturales; crear, organizar y mantener bibliotecas municipales y casas de cultura; fomentar, programar y normar la recreación deportiva, promoviendo o construyendo instalaciones deportivas; promover y asegurar la conservación del patrimonio cultural, arqueológico, histórico y artístico locales, colaborando con los organismos regionales y nacionales, asimismo, regular el uso de sus instalaciones y fomentar el turismo local; promover y estimular la creación de fuentes de trabajo, la formación de grupos de trabajo sin fines de lucro y el desarrollo de tareas comunales en coordinación con el Sistema Nacional de Cooperación Popular.

d) En cuanto a Abastecimiento y Comercialización de Productos: vigilar el cumplimiento de normas legales referentes a calidad y precios de los alimentos y bebidas, así como las condiciones de higiene de quienes lo distribuyen y comercian; fomentar o construir la infraestructura de comercialización y apoyar la crea-

ción de mecanismos de comercialización directa por los productores (preferentemente alimenticios); otorgar licencias de apertura de establecimientos comerciales o industriales y de actividades profesionales; de modo general, regular y controlar el comercio.

e) Con respecto al Transporte Colectivo, Circulación y Tránsito: regular el transporte y el tránsito urbano, otorgando licencias y concesiones para el transporte, organizar y mantener los sistemas de señales y semáforos.

Por la característica de ciertas actividades de gobierno local, se le asigna a las municipalidades en el nivel provincial las atribuciones de formular, aprobar, ejecutar y supervisar: el Plan Integral de Desarrollo Provincial, el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia y los planes urbanos o planes de desarrollo de los agrupamientos humanos, previa coordinación con la Municipalidad Distrital respectiva (8). Para el cumplimiento de dichas atribuciones las municipalidades provinciales pueden: realizar habilitación urbana en áreas agrícolas, usar los terrenos de su propiedad y los que fueron cedidos por el Estado; prestar asistencia a los asentamientos humanos para el saneamiento de su estructura físico-legal (incluyendo la entrega de título de propiedad), delegando en las municipalidades distritales algunas funciones para su mejor cumplimiento; adjudicar a terceros previa subasta pública los lotes de terrenos eriazos; y, crear las municipalidades de Centro Poblado Menor (9), encargándoles los servicios públicos que deben atender. Además, las municipalidades provinciales están facultadas para prestar directamente los servicios comunes de las municipalidades de su jurisdicción, y son competentes para la instalación de cualquier servicio encargado a una entidad nacional o regional en los lugares que carezcan del mismo, así como para fijar su correspondiente tarifa. Son competentes también para regular o

pronunciarse sobre la cooperación con la educación inicial y primaria, la cultura, recreación y deporte; sobre la determinación de linderos de los distritos de su jurisdicción, en conformidad con sus leyes de creación y previa aprobación de la Asamblea de Alcaldes Distritales; también, sobre la modificación de la demarcación regional.

En la Ley Orgánica se contemplan aspectos relacionados con la organización y administración para el mejor ejercicio de las atribuciones y funciones municipales. Se señala que el Concejo Municipal ejerce funciones normativas, administrativas y fiscalizadoras; está constituido por el Alcalde y los Regidores; en tanto, las funciones ejecutivas del gobierno municipal corresponde al Alcalde. Los Regidores pueden asumir algunas de tales funciones, a propuesta de aquel y con acuerdo del Concejo Municipal. La dirección administrativa general y la de diversos servicios están a cargo del Director Municipal y Directores respectivos, quienes son funcionarios de confianza.

Los servicios públicos locales pueden prestarse por administración directa de la propia Municipalidad, por empresas municipales o en las que exista participación municipal, o mediante concesión (ésta puede otorgarse para la construcción y aprovechamiento de obras de interés local de acuerdo con los planes urbanos).

Está presente, también, la participación de los vecinos en el gobierno local, mediante junta de vecinos y comités culturales (su creación en ambos casos corresponde al Concejo Municipal). La Municipalidad está obligada a informar a los vecinos, cada 90 días, acerca de la marcha de los asuntos comunales y del estado de la economía municipal. En el caso de municipios pequeños con población electoral no mayor de 3,000 votantes, el Concejo de

termina la conveniencia de que los vecinos puedan ser consultados, en vía ilustrativa, en Cabildo Abierto.

Del mismo modo que en el Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 51, se señala que el patrimonio municipal está constituido por los bienes y rentas de cada Municipalidad. Se consideran rentas, casi en su totalidad, las señaladas en la Constitución: los tributos que gravan el valor de los predios urbanos y rústicos, la propaganda comercial y los espectáculos públicos; las licencias y patentes que gravan el ejercicio de actividades lucrativas y profesionales; los recursos nacionales que se les transfieren para la atención de servicios públicos descentralizados; la contribución por peaje, pontazgo y mejoras de las obras que ejecutan; el impuesto de rodaje, a la extracción de materiales de construcción, sobre terrenos sin contruir y de alcabala; los productos de sus bienes y de los servicios públicos que prestan; los arbitrios, derechos, contribuciones y multas; participación de la renta que produce la explotación de recursos naturales ubicados en jurisdicción de la Municipalidad Provincial.

Las Municipalidades tienen a su cargo la administración de los siguientes tributos (10):

Impuestos.- Pueden ser creados, modificados o suprimidos sólo por ley. Se crean para el cumplimiento de fines de la Municipalidad.

Contribuciones.- Se pagan por los beneficios obtenidos de la ejecución o conservación de obras públicas.

Arbitrios.- Tributos obligatorios que se pagan en retribución de la prestación o mantenimiento de un servicio público.

Derechos.- Se paga como contraprestación de un servicio administrativo que la Municipalidad brinda, por uso o aprovechamiento de bienes públicos o municipales.

Licencias.- Se paga por la obtención de autorizacio



nes específicas para la realización de actividades de provecho particular.

Las contribuciones, arbitrios, derechos y licencias, se aprueban por el Concejo, mediante Edictos, con el voto de no menos de la mitad del número legal de sus miembros.

Los presupuestos anuales son considerados como instrumentos de administración y gestión. Los de gastos son corrientes y de inversión: los primeros, para la atención de funciones, actividades y servicios municipales; los segundos, para obras y estudios de conformidad con el plan y programa anual de inversiones municipales. Con el objeto de proporcionar recursos para el financiamiento del Programa de Inversiones y Obras de las municipalidades provinciales, se crean los Fondos Municipales de Inversión; que en el caso de la Municipalidad Metropolitana está constituido por el Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET) (11). Son recursos de dichos Fondos, el impuesto de alcabala, parte de la renta que produce

la explotación de recursos naturales en la jurisdicción provincial, una proporción del impuesto de rodaje correspondiente a cada provincia, el aporte con rentas propias que cada Concejo acuerda y las donaciones. El Programa de Inversiones y Obras, por su parte, debe desprenderse del Plan Provincial de Desarrollo Municipal, que apruebe la Asamblea de Alcaldes Distritales.

Se introduce como elemento nuevo, respecto a la anterior Ley Orgánica, la normatividad sobre empréstitos: "La contratación de empréstitos y de operaciones de endeudamiento interno requieren la aprobación de la mayoría del número legal de miembros del Concejo" (artículo 60<sup>o</sup>); cuyos recursos deben dedicarse a obras o servicios públicos que los motivaron y no a gastos corrientes. (Las operaciones de endeudamiento externo se rigen por

sus leyes específicas). Los servicios de amortización e intereses no pueden afectar más del 30% de los ingresos del año anterior. Asimismo, se indica que los empréstitos que acuerden los concejos distritales deben ser aprobados por los provinciales.

En cuanto a disposiciones municipales y sanciones, se señala que los concejos municipales ejercen funciones de gobierno mediante Ordenanzas, Edictos y Acuerdos y sus funciones administrativas mediante Resolución. Los alcaldes, por su parte, ejercen sus funciones mediante Decretos y Resoluciones. Las Ordenanzas pueden establecer sanciones de multa, decomiso y clausura por infracción de sus disposiciones; la autoridad municipal por la comisión de infracciones puede ordenar el decomiso de artículos de consumo humano, la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones. Aunque se aclara que las multas y notificaciones de carácter tributarios, en general los asuntos de índole tributario, se regulan por las normas del Código Tributario.

Por mandato constitucional se le asigna un régimen especial a la Capital de la República, sede de la Municipalidad Metropolitana, quien ejerce jurisdicción sobre la provincia de Lima. Su organización contempla como órganos de gobierno: el Concejo Metropolitano (conformado por el Alcalde y los Regidores provinciales), el Alcalde Metropolitano y la Asamblea Metropolitana de Alcaldes. Como órganos de asesoramiento: la Junta de Planeamiento Metropolitana, la Junta de Participación y Cooperación Metropolitana y las Comisiones Especiales de Asesoramiento. Le compete al Concejo Metropolitano, además de las competencias que le corresponde por ser Concejo Provincial, dentro del marco del Plan de Desarrollo Metropolitano y concordante con el Plan Nacional de Desarrollo:

1) Coordinar con los organismos del Sector Público las acciones necesarias en los asuntos de su competencia, acordar el régimen de organización interior de la Municipalidad Metropolitana y orientar el régimen de organización de las municipalidades distritales de su jurisdicción; 2) Regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito metropolitanos; 3) Normar y de ser el caso, administrar los servicios públicos y aprobar las obras públicas municipales metropolitanas (pudiendo celebrar contratos con entidades públicas o privadas para su ejecución mediante créditos); 4) Proponer al Ejecutivo la modificación, creación o supresión de distritos de su circunscripción, aprobar los planos de zonificación metropolitana para la mejor administración municipal; 5) Participar mayoritariamente en los Directorios de Empresas del Sector Público, que dentro de su jurisdicción tenga a su cargo los servicios reservados a las municipalidades.

El Concejo Metropolitano determina, previo pronunciamiento de la Asamblea Metropolitana de Alcaldes, la distribución de recursos en casos no establecidos por ley, tomando en cuenta para la misma: la proporción en que los distritos aportan los recursos respectivos, los requerimientos de servicios públicos locales de carácter metropolitano y las necesidades de cada distrito.

La Municipalidad Metropolitana cuenta con la Asamblea Metropolitana de Alcaldes (integrada por el Alcalde Metropolitano y los alcaldes distritales de la provincia de Lima), como órgano de coordinación para la eficiente ejecución de las funciones, el desarrollo de planes y el cumplimiento de los fines de la Municipalidad Metropolitana. La Junta de Planeamiento Metropolitana, integrada por los representantes del más alto nivel del Ejecutivo, Instituto Nacional de Cultura y Universidades es el órgano asesor del Alcalde en: 1) Formulación y evaluación de

la planificación del desarrollo integral de la provincia, plan de acondicionamiento territorial y servicio de catastros; 2) Organización y control del servicio de información y estadística. "La Junta de Participación y Cooperación Metropolitana, asesora y apoya al Concejo Metropolitano en la gestión de servicios y obras metropolitanas. Está integrada por delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, culturales, laborales, y sociales de la provincia de Lima" (artículo 142Q).

Finalmente, existe dos aspectos adicionales importantes en la Ley Orgánica. Primero, la definición de los siguientes servicios públicos para la comunidad como esenciales (se indica a las municipalidades distritales competentes para sostener o supervigilarlos): abastecimiento de agua potable y desagüe, mercados de abasto, camal o matadero, limpieza de vías públicas, caminos vecinales carrozables, alumbrado público y domésticos, postas sanitarias, registros civiles, cementerios y bibliotecas populares. Segundo, la creación del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) (12), con las siguientes funciones principales: prestar apoyo técnico a las municipalidades, cooperar en los estudios de financiamiento de proyectos municipales, realizar estudios e investigaciones sobre la realidad municipal y proporcionar a las municipalidades servicios de capacitación.

### **3. El Plan Nacional de Regionalización (Ley No 23878)**

Es promulgada el 5 de junio de 1984. En él se retoma y amplía los criterios básicos de regionalización y descentralización señalados en la Constitución. Los enunciados son explícitos en lo que respecta a la vinculación de los gobiernos locales con los regionales. Así, en el Capítulo IX, Estrategia de Implementación, se menciona que la creación de regiones se efectúa mediante leyes or

gánicas, a iniciativa del Poder Ejecutivo o a propuesta de las Corporaciones Departamentales, con el voto mayoritario de los Concejos Provinciales. En el Capítulo VII, Administración del Gobierno Regional, su punto 7.2.e expresa:

"Al señalar la Constitución (inciso 4 del artículo 268<sup>o</sup>), que corresponde al Presidente y al Consejo Regional, como órganos ejecutivos de los Gobiernos Regionales, resolver en última instancia los asuntos administrativos de los Concejos Municipales de la región, se establece una relación jurídico-formal cuya naturaleza y características es necesario reglamentar o normar."

"Esto implica -continúa el dispositivo- que los Gobiernos Locales deben constituirse en unidades básicas de la organización político-administrativa del Estado Peruano, que expresen la descentralización política y la participación de la población en la toma de decisiones en el ámbito de su competencia."

"Los Gobiernos Locales -prosigue-, especialmente del nivel provincial, se constituyen no sólo para efectos político-administrativos, sino también para programar y administrar el desarrollo socio-económico. En Tal sentido, amerita tener en consideración la necesidad de que al largo plazo se logre una modificación de su organización actual orientada a optimizar y racionalizar el uso de recursos naturales, en el marco de programas de desarrollo integrado."

=====

## N O T A S

- (1) Alzamora V., Mario: "Derecho Municipal", página 71.
- (2) El proceso legislativo municipal en el período colonial es normado y regulado por las Leyes de Indias.
- (3) El Cabildo reunido en Lima, el 15 de julio de 1821, proclamó: "que la voluntad general está decidida por la independencia del Perú de la dominación española y de cualquier otra extranjera".
- (4) Alzamora V., Mario. Ob. Cit., página 77.
- (5) Reformada por 42 modificaciones y numerosas normas de aplicación.
- (6) La Municipalidad de Centro Poblado Menor, según el mismo Decreto Legislativo, se encuentra bajo jurisdicción territorial y administrativa de la respectiva Municipalidad Distrital (artículo 31<sub>o</sub>).
- (7) Los alcaldes y regidores son elegidos en sufragio directo por un período de tres años.
- (8) En los artículos 73<sub>o</sub> y 75<sub>o</sub> se indica que la Municipalidad puede actuar sobre la propiedad privada, fijando el uso de la tierra de conformidad con sus normas y planes; que está facultada para adquirir mediante expropiación los bienes inmuebles de propiedad privada para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones. No obstante, el inciso 2) del artículo 1<sub>o</sub> de la Ley N<sub>o</sub> 23854 suspende la vigencia de dicha facultad, como también las similares contenidas en los artículos 75<sub>o</sub>, 76<sub>o</sub>, 77<sub>o</sub> y 78<sub>o</sub> de la Ley Orgánica.

- (9) La Ley N<sup>o</sup> 23854, en su inciso 1) del artículo 1<sup>o</sup>, precisa la denominación "Municipalidad de Centro Poblado Menor" en vez de Municipalidad Delegada.
- (10) El artículo 139<sup>o</sup> de la Constitución señala que: "Sólo por ley expresa se crean y modifican o suprimen tributos y se conceden exoneraciones y otros beneficios tributarios." Disposición que se contradice con el inciso 4) del artículo 254<sup>o</sup> de aquella, en el cual se delegan facultades sobre tales materias a las municipalidades.
- (11) Se rige por su ley de creación, Decreto Ley N<sup>o</sup> 22830 (26-XII-1979) y su Reglamento, Decreto Supremo N<sup>o</sup> 097-80-EF (8-V-1980).
- (12) Mediante Decreto Supremo N<sup>o</sup> 008-85-PCM (28-I-1985), se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del INFOM.

C A P I T U L O   I I

ASPECTOS DE  
FINANZAS MUNICIPALES



El diagnóstico de la realidad municipal, o de un aspecto de ésta, puede ser enfocado en dos niveles. Uno, tratando como unidad de análisis a un conjunto de municipalidades, identificando características y problemas comunes. Y un segundo nivel, más específico, en el cual el diagnóstico se dirige al interior de las municipalidades, buscando identificar características y problemas particulares que puedan definir su composición heterogénea.

Ahora bien, estos dos niveles de diagnóstico son formas complementarias y necesarias para aproximarse de manera objetiva a la compleja realidad municipal. El primer nivel constituye la etapa previa para el segundo. Este, a su vez, debe ser desarrollado inicialmente con variables e indicadores básicos, para tener una primera idea del grado de heterogeneidad que presenta el conjunto. A la luz de este análisis preliminar se indicará la conveniencia de profundizar el segundo nivel: si el primer indicio presenta perfiles de subgrupos heterogéneos, será necesario ahondar el diagnóstico específico.

Este itinerario en el diagnóstico municipal es necesario para formular propuestas. Pueden ser suficientes las propuestas globales si el conjunto resulta homogéneo, sino, se deberá hacer propuestas más específicas. De otro lado, identificar el grado de naturaleza diversa que presenta una población de análisis, demanda metodologías apropiadas que reflejen de manera objetiva las características y la dinámica de sus elementos constitutivos.

En esta parte del trabajo, el diagnóstico en el campo de las finanzas municipales que se propone realizar, sigue más o menos la secuencia señalada; pero concretándose al

campo específico del ingreso y gasto municipales, vale decir, al de la ejecución presupuestaria. Para lo cual, previamente, se hace una exposición de los aspectos normativos que lo rodean, así como los que están presentes en los principales tributos.

#### **A. EL PRESUPUESTO: ASPECTOS NORMATIVOS**

Paso importante para el análisis de las finanzas municipales es la identificación de las características que rodean al presupuesto municipal -principal instrumento para la asignación de recursos financieros-, teniendo en consideración la legislación correspondiente. Para dicho propósito se recopiló (en el Ministerio de Economía y Finanzas, Municipalidad Metropolitana y diario El Peruano) y sistematizó, entre otros dispositivos legales presupuestarios: las directivas que determinan el Clasificador de Ingresos y de Gastos, y las que establecen pautas para la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto municipal; en ambos casos, para el periodo comprendido entre 1983-1988.

La Ley de Presupuesto del Sector Público, promulgada anualmente, establece las normas generales a que se sujeta la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto de los organismos del Sector Público, para el periodo del ejercicio presupuestario que va del 1º de enero al 31 de diciembre. Los organismos que integran el Sector Público son agrupados en cinco grupos denominados volúmenes (1), correspondiendo el 4º volumen a las municipalidades, que comprende los pliegos presupuestarios de las municipalidades y sus empresas.

En la programación presupuestaria, la armonización de acciones de los organismos del Sector Público deben concretarse en el Presupuesto General de la República. Para ello, se deben cumplir dos requisitos fundamenta

les: en primer lugar, una definición cualitativa a partir de los objetivos de desarrollo y las funciones institucionales; y, en segundo lugar, una asignación financiera que permita la provisión de recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de dichos objetivos. Asimismo, en la programación presupuestaria del Sector Público se deben cumplir las siguientes etapas: determinación del gasto comprometido; elaboración de directivas básicas de programación; estructuración de los programas y determinación específica de los ingresos y gastos (2).

Desde 1977 la programación del Presupuesto Público está realizándose anualmente (3). Y, es también a partir de ese año que se observa un cambio en su metodología: se privilegia el cumplimiento de las metas financieras, especialmente las monetarias, en vez de la realización de programas. Ese sesgo, con ligeros cambios, se mantiene inclusive hasta nuestros días.

El presupuesto de las municipalidades presenta una peculiaridad respecto de organismos del Sector Público cuyos recursos financieros son asignados vía el Tesoro Público y sujetos a un Calendario de Compromisos. Esa singularidad, resulta de la existencia predominante en sus ingresos de tributos cuya recaudación y administración está a cargo de las propias municipalidades. Debido a ello, y con el propósito de establecer las normas que orienten la fase de formulación y aprobación del presupuesto de las municipalidades, cada año el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Presupuesto Público, y por medio de Resoluciones Directorales, aprueba las Directivas Metodológicas y expone normas que deben ser tomados en cuenta en la formulación y aprobación del presupuesto.

Adicionalmente, la Dirección General del Presupuesto

Público aprueba para cada ejercicio fiscal el Clasificador por Objeto del Gasto, de aplicación en los organismos del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas (incluyendo a las Sociedades de Beneficencia Pública), Municipalidades y Organismos Descentralizados Autónomos. Aprueba, igualmente, el Clasificador del Ingreso para las municipalidades, cuya composición es distinta a la de otros organismos del Sector Público.

La aprobación del presupuesto de cada Municipalidad es responsabilidad de su Concejo Municipal, y la elaboración y remisión del mismo está a cargo de las Oficinas de Presupuesto y Planificación o de las que hacen sus veces. A los Concejos Provinciales les corresponde consolidar los presupuestos municipales aprobados y remitidos por las municipalidades distritales de su circunscripción. En este proceso tienen aprobación las asignaciones presupuestarias cuya recaudación es de naturaleza provincial (v.gr., el Impuesto de Promoción Municipal para el caso de la provincia de Lima).

En la Ley Orgánica de Municipalidades -revisada en el Capítulo I-, los presupuestos son considerados como instrumentos de administración y de gestión. Por su parte, según el Clasificador de Ingresos, la estructura de los mismos es como sigue (4):

**INGRESOS CORRIENTES.-** Son los recursos financieros que se obtienen de modo regular o periódico, con carácter permanente, y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial de la Municipalidad. Están conformados por las siguientes partidas genéricas:

a) **Impuestos.-** Son los recursos financieros obtenidos mediante los pagos exigidos por ley y que no condicionan una contraprestación directa e inmediata, ni de servicios divisibles por las municipalidades, hacia el contribuyente y que están administrados por di

chos organismos.

- b) Tasas.- Son los recursos financieros obtenidos mediante los pagos obligatorios por la prestación de servicios divisibles.
- c) Contribuciones.- Son los recursos que se obtienen por el pago obligatorio efectuado para compensar beneficios que se derivan de la ejecución o conservación de obras públicas; así como de las pensiones de los trabajadores municipales.
- d) Venta de Bienes Corrientes y de Servicios.- Son los recursos financieros provenientes de la venta de bienes y servicios que las municipalidades producen, independientemente de su función de administración, procurando la cobertura individualizada de sus costos.
- e) Rentas de la Propiedad.- Son los recursos financieros percibidos por concepto de renta de activos reales o financieros, así como por la participación en la renta que produce la explotación de recursos naturales.
- f) Multas y Análogos.- Son los recursos financieros que se obtienen de la aplicación de sanciones por infracciones al orden legal.
- g) Transferencias Corrientes.- Son los recursos financieros que se obtienen sin exigencia de contraprestación y que se orientan a financiar gastos corrientes.
- h) Saldos de Balance.- Son los recursos financieros que se obtienen del resultado de la ejecución presupuestal del ejercicio fiscal anterior.

INGRESOS DE CAPITAL.- Son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran de manera inmediata la situación patrimonial de las municipalidades. Lo integran:

- a) Venta de Bienes de Capital.- Son los recursos financieros que se obtienen por la venta de activos fi-

jos. \*

- b) Endeudamiento.- Son los recursos financieros que se obtienen por créditos debidamente concertados.
- c) Transferencias de Capital.- Son los recursos financieros que se obtienen sin exigencia de contraprestación y que se orientan a financiar gastos de capital.
- d) Donaciones.- Son los recursos financieros que obtienen las municipalidades por las donaciones concertadas con instituciones nacionales o extranjeras.

De otro lado, los gastos están agrupados en dos bloques: los Gastos de Operación y los Gastos de Inversión; y, desagregados del modo siguiente:

**GASTOS DE OPERACION.-** Son Gastos Corrientes que contienen partidas de egresos para la atención de las funciones, actividades y servicios municipales. Están integrados por las siguientes asignaciones genéricas:

- a) Remuneraciones.- Comprende los gastos por todas las compensaciones de servicios personales: remuneraciones del personal empleado y obrero, nombrado y contratado.
- b) Bienes.- Comprende los gastos en la adquisición de bienes, que por su naturaleza, durabilidad, valor unitario o destino, no incrementan el patrimonio municipal.
- c) Servicios.- Comprende el gasto por compensación de servicios no personales que son prestados por personas jurídicas, así como aquellos que son prestados por determinadas personas naturales sin existir relación laboral directa.
- d) Transferencias Corrientes.- Comprende las asignaciones que se otorgan, sin contraprestación directa destinadas a financiar gastos corrientes.
- e) Pensiones.- Comprende los gastos de transferencias por los beneficios que se otorgan a los ex-trabajado

res o a sus deudos, según corresponda, en función a la edad y tiempo de servicios, así como por invalidez y gracia.

- f) Intereses y Comisiones.- Comprende los pagos por intereses, comisiones y otras obligaciones establecidas sobre títulos y créditos de la deuda municipal.

GASTOS DE INVERSION.- Especifican obras y estudios a ser ejecutados de conformidad con el plan y programa anual de Inversiones Municipales. Estos se subdividen en:

- a) Estudios.- Comprende los gastos de estudios de pre-inversión (pre-factibilidad) y estudios definitivos, así como la supervisión de los mismos.
- b) Obras.- Comprende los gastos de dirección técnica, ejecución, ampliación o reparación de obras, así como la supervisión de las mismas, en sus diversas modalidades de ejecución.
- c) Bienes de Capital.- Comprende los gastos en la adquisición, instalación y acondicionamiento de bienes duraderos que, por su naturaleza, durabilidad, valor unitario o destino, incrementan el patrimonio municipal y directamente ligados a proyectos de inversión.
- d) Préstamos, Adquisición de Valores y Otros.- Son los desembolsos que se otorgan a personas naturales o jurídicas con fines de promoción económica y social, así como los pagos por suscripciones de documentos que otorgan derechos de propiedad o acreencia.
- e) Transferencias de Capital.- Comprende las asignaciones que se otorgan para el financiamiento de gastos de capital, así como aportes a empresas y organismos internacionales.
- f) Amortización de la Deuda.- Comprende los pagos por préstamos internos y externos.
- g) Gastos de Desarrollo.- Comprende los gastos por estudios básicos o de investigación, por generación de información, capacitación, extensión, operación y

mantenimiento de infraestructura, identificación de oportunidades de inversión y otros no ligados a proyectos de inversión y que por su naturaleza no constituyen formación bruta de capital.

- h) Gastos de Capital No ligados a Proyectos de Inversión.- Comprende los gastos relacionados con la implementación y reposición de bienes de capital, destinados al funcionamiento de las unidades administrativas no ligados a proyectos de inversión, y que por su naturaleza, durabilidad, valor unitario o destino incrementan el patrimonio de la Municipalidad.

## B. IDENTIFICACION DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS : CASO PROVINCIA DE LIMA

La estructura del ingreso municipal tiene una presencia copiosa de tributos, conformados por impuestos, contribuciones, arbitrios, derechos, etc. A guisa de ejemplo, el Clasificador del Ingreso para los Gobiernos Locales para 1989 establece cerca de 90 conceptos (partidas) específicos (as) que corresponden a número mayor aún de fuentes efectivas generadoras de ingreso. Empero, no todos los tributos tienen el mismo peso o importancia como fuente de rentas municipales; sólo algunos son los más relevantes. La considerable cantidad de tributos, más bien, hace engorrosa la legislación al respecto, y el mayor número de aquellos no siempre está acompañado de mayores montos ni de procedimientos apropiados y eficientes de recaudación. Y esto es válido tanto para las municipalidades de la provincia de Lima como para las restantes del país.

La situación descrita crea las condiciones para que el desconocimiento de las normas que rigen los tributos, sea generalizado en los encargados de su aplicación en las municipalidades distritales. Problema que se extiende inclusive, en menor grado, a la Municipalidad



dad Metropolitana. Estas cuestiones se desprende de entrevistas sostenidas por el autor y los responsables de la Oficina de Rentas en cada una de las municipalidades de la provincia; de constatar, además, que en éstas no existe siquiera un documento interno actualizado que compendie los tributos más importantes.

Estos hechos dan lugar a una actitud pasiva en la administración de tributos de parte de la Municipalidad Distrital, aplicando sólo los aspectos consuetudinarios y visibles de sus normas. De allí que la capacidad de modificación de aquellas para su recaudación óptima en favor del ámbito local sea reducida, casi nula, sin poder revertir a partir del esfuerzo propio el problema de sus rentas, usualmente deficitarias.

Por eso, la intención de esta parte del trabajo es identificar y revisar las características normativas que rodean a los tributos de gran incidencia en el ingreso municipal consolidado de la provincia de Lima (comprende la Municipalidad Metropolitana, las empresas municipales y las municipalidades distritales) y conocer su distribución. De manera que se puedan formular planteamientos de mejoramiento o de redistribución de las rentas municipales: ya sea a través del incremento de las tasas de dichos tributos o de otras medidas que mejoren su nivel de recaudación en favor de los gobiernos locales distritales. Para tal propósito, se ha seleccionado los tributos que de manera más o menos regular se han constituido en las fuentes más importantes de ingresos ya sea de la Municipalidad Metropolitana, ya de las empresas municipales, ya de las municipalidades distritales; y bien durante el periodo de análisis (1983-87) o bien a partir de su vigencia.

Es así como se ha escogido los seis tributos que aparecen en el Cuadro II.1, los cuales en conjunto pro

C U A D R O II.1

DISTRIBUCION DE LOS PRINCIPALES TRIBUTOS EN EL INGRESO MUNICIPAL CONSOLIDADO  
DE LA PROVINCIA DE LIMA; ACUMULADO DURANTE 1983-87  
( miles de intis y % )

	EMPRESAS		M U N I C I P A L I D A D E S				T O T A L	
	M U N I C I P A L E S		L I M A		D I S T R I T O S			
	I/.	%	I/.	%	I/.	%	I/.	%
1. Arbitrios de ALP y Relleno Sanitario	117893	13.0	182250	20.2	603163	66.8	903306	100.0
2. Impto. de Promoción Municipal	383108	49.4	219686	28.3	173401	22.3	776195	100.0
3. Impto. al Valor del Patrimonio Predial	-.-	-.-	90744	17.5	426845	82.5	517589	100.0
4. Imuesto de Alcabala	441212	97.9	993	0.2	8463	1.9	450668	100.0
5. Impuesto al Rodaje	216068	98.8	-.-	-.-	2729	1.2	218797	100.0
6. Impto. al Patrimonio Automotriz	-.-	-.-	177832	100.0	0	0.0	177832	100.0
7. Contribución por Peaje	114373	97.6	2847	2.4	-.-	-.-	117220	100.0
Otros Ingresos	959951	27.0	1192183	33.6	1398378	39.4	3550512	100.0
<b>T O T A L 1/</b>	<b>2232605</b>	<b>33.3</b>	<b>1866535</b>	<b>27.8</b>	<b>2612979</b>	<b>38.9</b>	<b>6712119</b>	<b>100.0</b>

FUENTE Ejecución Presupuestal de las Municipalidades de la Provincia de Lima; años 1983 - 87. Oficinas de Presupuestos.

ELABORACION : Propia.

1/ En el ingreso se está incluyendo Endeudamiento.

veen la mitad del ingreso de que disponen globalmente las tres entidades municipales de la provincia de Lima.

No obstante, en el cuadro se observa que existen hasta tres tributos con proporciones de participación bastante pequeños, pero, cuya presencia se justifica. Se debe considerar que no todos los tributos tienen similar periodo de vigencia: algunos proceden de periodos anteriores al año 1983; otros, entran en vigencia después, pero con incidencia significativa en la generación del ingreso municipal metropolitano. Ello ocurre con el Impuesto al Patrimonio Automotriz y la contribución por Peaje, cuyas administraciones municipales son recientes, a partir del año 1986, y con participación significativa en los ejercicios 1986 y 1987. El primero, contribuye con el 11% del ingreso de la Municipalidad Metropolitana en los años 1986 y 1987. La segunda, casi la totalidad de sus recursos se destina a las empresas municipales: en éstas Peaje contribuyó con el 8% de sus ingresos en 1987; aportando en el mismo año, los 2/3 del ingreso de la empresa municipal EMAPE S.A. Por su parte, el Impuesto al Rodaje es un concepto importante para las empresas municipales, pues provee el 10% del ingreso de las mismas.

En particular, para los gobiernos locales distritales tres son los tributos más importantes en la conformación de sus respectivos ingresos. El contenido y las características de los mismos son desarrollados a continuación.

**1. Arbitrios de Alumbrado Público, Limpieza Pública, Parques y Jardines, y de Relleno Sanitario.**

En la clasificación presupuestaria estos conceptos están ubicados en la partida genérica Tasas, porque permiten obtener recursos financieros mediante pagos obli-

gatorios por la prestación de servicios divisibles. Aunque también son considerados, ya en el campo específico del tema municipal, como arbitrios, pues dichas fuentes de ingreso municipal constituyen tributos obligatorios que deben pagar los contribuyentes en retribución por la prestación o mantenimiento de servicios públicos brindados por los gobiernos locales en forma directa o indirectamente a través de otras entidades.

En la actualidad la aplicación de estos arbitrios está sujeta a dos regímenes legales: según se trate de predios que posean o no el suministro de energía eléctrica. En cualquier caso, la administración y rendimiento de los arbitrios vigentes corresponden a la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se prestan los servicios de alumbrado público, limpieza pública, y de parques y jardines.

#### 1.1 De Alumbrado Público, Limpieza Pública, y Parques y Jardines

Con el Decreto Ley N<sup>o</sup> 22012 (6-XII-77) se dictaron medidas, de primera intención, para uniformar normas de aplicación de arbitrios de Limpieza Pública y Alumbrado Público; sin embargo, su empleo actual, en la práctica, se extiende para los tres arbitrios mencionados en este punto; inclusive para los novísimos arbitrios a establecerse por la disposición final de basura y por el mantenimiento de relleno sanitario, siempre y cuando los predios no posean el suministro de energía eléctrica.

Para estos predios, la base imponible para el cálculo de los arbitrios de Alumbrado y Limpieza Pública está constituida por el valor del predio, éste a su vez, es determinado en base a la declaración jurada de autoavalúo que se formula para efectos del Impuesto al Va-

lor del Patrimonio Predial. Y quienes están obligados al pago de los arbitrios son los ocupantes o propietarios de los predios ubicados en las zonas donde se proporcionan los servicios. Pero están exonerados del pago los predios destinados a Defensa Nacional, función policial, compañías de bomberos, templos y conventos, y por exoneraciones concedidas de acuerdo a normas vigentes por convenios de excepción y privilegios diplomáticos.

Así mismo, en el citado Decreto Ley se establece que el monto anual de los arbitrios de Limpieza Pública y Alumbrado Público no puede exceder a los que resulten de aplicar las tasas sobre la base imponible que se indican en el Cuadro II.2; pero en caso que de la aplicación de lo dispuesto para cada uno de los tres primeros grupos de predios resulta un monto mensual de los arbitrios inferior al 0.1% de la UIT (5), las municipalidades están autorizadas a cobrar como arbitrio hasta este último monto (6). Quedando las municipalidades distritales facultadas para adecuar las tasas de los arbitrios en los distritos de su jurisdicción, atendiendo a los requerimientos que demanda la prestación de los servicios de limpieza pública y alumbrado público, sin exceder las tasas y aplicando los criterios mencionados.

Para los predios que sí cuentan con el servicio de energía eléctrica, el Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 57 (24--III-81) establece que la base imponible para la aplicación de los arbitrios de Limpieza Pública, Alumbrado Público y Parques y Jardines (7) está constituida por el monto que abonan los usuarios por dichos servicios. De tal modo que el monto mensual de los arbitrios no exceda de los que resulten de aplicar las tasas máximas contenidas en el Cuadro II.3. Así mismo se dispone que el rendimiento que produzca la aplicación de cada uno

C U A D R O    I I . 2

TASAS DE ARBITRIOS DE LIMPIEZA PUBLICA Y ALUMBRADO  
PUBLICO SOBRE LA BASE IMPONIBLE

USO DEL PREDIO	TASA POR LIMPIEZA PUBLICA	TASA POR ALUMBRADO PUBLICO	TOTAL
- Industrial, comercial y de servicios.	0.75%	0.05%	0.80%
- Casa-habitación y servicios educacionales no gratuitos.	0.25%	0.05%	0.30%
- Gobierno Central, Instituciones públicas descentralizadas, municipalidades, servicios asistenciales y educacionales gratuitos, organizaciones clericales y religiosas exoneradas del Impuesto a la Renta.	0.10%	0.05%	0.15%
- Predios sin edificar o en proceso de construcción.	0.05%	0.05%	0.10%

de los referidos arbitrios debe ser destinado a financiar el costo del servicio respectivo; y de producirse un exceso en alguno de ellos respecto de su costo, aquel debe aplicarse al financiamiento de otros servicios (8).

Con el mismo Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 57 y según el texto del artículo 4<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 499, las municipalidades quedan facultadas para establecer, dentro del tope máximo señalado, las tasas específicas atendiendo a los siguientes criterios según lo que resulte de la aplicación de las tasas a que se refiere el Cuadro II.3:

C U A D R O II.3

TASAS DE ARBITRIOS POR TENSION DE SUMINISTROS

TENSION DE SUMINISTROS	ALUMBRADO PUBLICO	LIMPIEZA PUBLICA	PARQUES Y JARDINES	TASA GLOBAL
Baja	4.5%	15%	2.5%	22%
Media	3.5%	7%	1.5%	12%
Alta	2.5%	4%	0.5%	7%

- a) Si el monto mensual de los arbitrios de Alumbrado Público, Limpieza Pública, y de Parques y Jardines es menor al 0.2% de la UIT, las municipalidades están facultadas a cobrar dicho monto como arbitrio;
- b) Si el monto mensual de los arbitrios de Limpieza Pública y Alumbrado Público fuese mayor a 2 UIT, las municipalidades deben cobrar dicho monto como arbitrio máximo;
- c) Tratándose de predios destinados a fines distintos los de vivienda, las municipalidades están facultadas a fijar el monto mínimo en función del costo de servicio por encima del 0.2% de la UIT, no pudiendo exceder del 0.5% de la UIT.

Dichos criterios deben ser compatibilizados. Para lo cual, puede el destino del predio (ver Cuadro II.2) utilizarse como pauta para establecer tasas diferenciales.

El cobro de los arbitrios de Limpieza Pública, Alumbrado Público, y de Parques y Jardines, se efectúa conjuntamente con el que corresponde por el consumo a los usuarios del servicio de energía eléctrica. Esto implica, a la vez, dos obligaciones. Una, las municipalidades que prestan servicio de alumbrado público con ener-

gía proveniente de empresas de electricidad, están obligadas a celebrar con ellas un contrato de suministro de energía eléctrica, de mantenimiento de instalaciones y reposición de lámparas y de renovación y ampliación de instalaciones de alumbrado público. Por su parte, las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica y que efectúan el cobro de los arbitrios de Alumbrado Público, Limpieza Pública y de Parques y Jardines -previo contrato con la Municipalidad Distrital respectiva-, deben transferir a cada Municipalidad Provincial el producto de la recaudación dentro de los cinco días útiles del mes siguiente de efectuada la cobranza (9).

Por último, según el segundo párrafo del artículo 4º del Decreto Ley Nº 22442 (6-II-79) el incumplimiento de los arbitrios de Limpieza Pública, Alumbrado Público, y de Parques y Jardines conlleva la aplicación de las mismas medidas previstas para el incumplimiento del pago por el suministro de energía eléctrica.

## 1.2 De Relleno Sanitario

Tiene su origen como arbitrio extraordinario, cuya aplicación comienza en el mes de diciembre de 1988. En el artículo 15º del Decreto Legislativo Nº 499 se establece en Lima Metropolitana y en las jurisdicciones de las municipalidades provinciales en que se efectúan los pagos de arbitrios municipales mediante el recibo de consumo de energía eléctrica, la obligación de pagar un arbitrio extraordinario aplicable por una sola vez denominado Relleno Sanitario, destinado a financiar en parte la creación y mantenimiento de rellenos sanitarios, así como el mantenimiento de maquinarias y equipo de transporte y limpieza. Se obliga al pago, a los mismos sujetos afectos a los arbitrios de Alumbrado Público, Limpieza Pública y, de Parques y Jardines. El arbitrio Relleno Sanitario se cobra conjuntamente con el recibo



de consumo de energía eléctrica; y, el monto de pagos es:

Residencial.....	400 intis
Comercio y otros.....	1,100 intis
Industrial y general de alta tensión....	2,000 intis;

pero los contribuyentes que pagan el monto mínimo por concepto de arbitrios de Alumbrado Público, Limpieza Pública, y de Parques y Jardines (0.2% de la UIT), abonarán sólo 150 intis.

El referido arbitrio tiene como sujeto acreedor a la Municipalidad Provincial. En el caso de la provincia de Lima, le corresponde a la Municipalidad Metropolitana transferir los fondos provenientes del arbitrio Relleno Sanitario a la Empresa de Servicios Municipales de Limpieza de Lima, quien debe utilizar dichos recursos para los fines antes mencionados.

La naturaleza del arbitrio Relleno Sanitario como pago periódico queda señalada en la Ley de Financiamiento del Presupuesto del Gobierno Central para 1989, Ley N<sup>o</sup> 24971 (23-XII-88). Pues se dispone la creación de un arbitrio destinado a financiar, en un caso, el servicio público de disposición final de la basura y, en otro, el mantenimiento de relleno sanitario; que será establecido en su respectiva circunscripción por las municipalidades provinciales. El arbitrio no podrá exceder el 2% del monto que abonen los usuarios por el servicio de energía eléctrica, tratándose de municipalidades que cobran sus arbitrios mediante el recibo de consumo de energía eléctrica; y no podrá exceder mensualmente de 0.5% de la UIT para el caso de predios que no efectúan el pago de sus arbitrios por este procedimiento. Están obligados al pago del arbitrio los mismos contribuyentes sujetos al pago de arbitrios de Alumbrado Público,

Limpieza Pública, y de Parques y Jardines.

## 2. Impuesto de Promoción Municipal

Este impuesto se crea por el artículo 160<sup>o</sup> de la Ley No 24030 "Ley de Financiamiento del Sector Público para 1985" (14-XII-84), que se determina, aplica y cobra conjuntamente con el Impuesto General a las Ventas, y, cuyos recursos sustituyen las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades en el Presupuesto General de la República que hasta 1984 se realizaba regularmente cada año. Se aplica como una tasa adicional de un porcentaje determinado sobre todas las transacciones gravadas con el Impuesto General a las Ventas, esto es, no grava aquellas que están exoneradas del pago de este impuesto (10).

La distribución porcentual de los recursos obtenidos por la aplicación del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) entre municipalidades se mantiene invariable y se efectúa en la proporción de 30% para la Municipalidad Provincial de Lima y 70% para las demás municipalidades del país. Pero no así la tasa con que se aplica el mencionado impuesto, ni la estructura de su destino en el gasto de la Municipalidad Provincial, pues han experimentado modificaciones.

Inicialmente, en su Ley de creación se señalaba la aplicación de una tasa adicional de 1% sobre operaciones gravadas con el Impuesto General a las Ventas y con una estructura de destino de sus recursos en el gasto de la Municipalidad Provincial como la que se muestra en el Cuadro II.4. Luego, el artículo 33<sup>o</sup> de la Ley No 24750 eleva la tasa de 1% a 1.5%, que entra en vigencia a partir del primero de enero de 1988; estableciendo que los recursos adicionales que se obtengan por el incremento de la tasa -provenientes del diferencial de

C U A D R O II.4

DISTRIBUCION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO DE PROMOCION MUNICIPAL

ENTRE MUNICIPALIDADES PROVINCIALES	ESTRUCTURA DE SU DESTINO PROVINCIAL EN EL GASTO	
	CON TASA DE 1%	CON TASA DE 1.5%
Municipalidad Metropolitana (Provincia de Lima) 30%	50.0% Gs. Corrientes 50.0% Gs. de Inversión	33.3% Gs. Corrientes 66.7% Gs. de Inversión
Demás Municipalidades Provinciales del país 70%	70.0% Gs. Corrientes 30.0% Gs. de Inversión	46.7% Gs. Corrientes 53.3% Gs. de Inversión

C U A D R O II.5

CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCION DE INDICES  
DE DISTRIBUCION DEL IPM \*

V A R I A B L E	P E R C E N T A J E
A. Población (Censo de 1981, proyectada al ejercicio respectivo)	70%
B. Extensión territorial	10%
C. Capital de departamento o capital de provincia	15%
D. Centros poblados con más de 100,000 habitantes	5%

(\*) Para el año 1988, los índices en mención han sido fijados por Decreto Supremo No.063-88-EE (18-IV-88).

0.5%- sean destinados sólo para fines de inversión (11). Por último, en el artículo 43<sub>Q</sub> de la Ley N<sup>o</sup> 24971 "Ley de Financiamiento del Presupuesto del Gobierno Central para 1989" (23-XII-88), la tasa del referido impuesto sube a 2%, la misma que entra en vigencia recién a partir del 01 de enero de 1989.

La distribución de la recaudación del IPM está sujeta a un criterio particular para el caso de las municipalidades provinciales que cuentan con Fondos Provinciales de Inversión -excepto las municipalidades de la provincia de Lima-, pues constituye recursos de dichos fondos un porcentaje no menor del 30% del monto que les corresponde en la distribución del mencionado impuesto.

Concierne al Banco de la Nación y a las Aduanas de la República abonar en la cuenta referida al IPM la parte de recaudación obtenida por este concepto. La misma que es enviada cada mes directamente por dicho Banco a las municipalidades provinciales, quienes a su vez la distribuyen a las municipalidades distritales de su respectiva demarcación territorial; exceptuando a las municipalidades de la provincia de Lima, de acuerdo a determinados índices de distribución que para cada ejercicio anual aprueba el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Decreto Supremo, y tomando como base los criterios y pasos expuestos en el Cuadro II.5 (12).

### **3. Impuesto al Valor del Patrimonio Predial**

Este impuesto es otro de los principales tributos que está comprendido dentro de las fuentes locales de financiamiento de que disponen las municipalidades; esto es, que se obtienen en el respectivo ámbito territorial de la Municipalidad.

La administración de este tributo hasta antes que

entrara en vigencia su nueva Ley (01 de enero de 1983) fue concentrada; v.gr., para el caso de la provincia de Lima: hasta fines de 1982 el referido tributo era administrado por la Municipalidad Metropolitana y a partir de 1983 pasa a las propias municipalidades distritales en que se encuentran ubicados los predios afectos.

El Impuesto al Valor del Patrimonio Predial (IVPP), como tal, se establece en la Ley N<sup>o</sup> 23552 (30-XII-82), que grava el valor de los predios urbanos y rústicos; considerando como predios a los terrenos, así como sus construcciones e instalaciones fijas y permanentes, sean de propiedad de personas naturales o jurídicas. Quienes se constituyen como contribuyentes ante la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los predios afectos. Pero cuando la existencia del propietario no puede ser determinada, los poseedores o tenedores de los predios asumen las mismas obligaciones tributarias señaladas para los propietarios.

La base imponible o valorización del patrimonio sobre el cual recae el impuesto, está constituida por el valor total de los predios ubicados dentro de la jurisdicción de la Municipalidad Distrital, declarados por los contribuyentes en los formularios denominados "Declaración Jurada de Autoavalúo".

El valor de cada predio se obtiene de la suma de sus siguientes tres componentes:

a) Valor del terreno: se obtiene de multiplicar el área del terreno por el valor unitario que figure en los planos arancelarios que formula el Consejo Nacional de Tasaciones y aprueba el Ministerio de Vivienda y Construcción.

Las normas para determinar los aranceles de terrenos urbanos que formula el Consejo Nacional de Tasaciones, han sido establecidas por Resolución Ministe-

rial N<sup>o</sup> 185-85-VC-9300 (24-VII-85), y, en ellas se interrelacionan diversos factores de influencia significativa en el sector urbano, como: uso, categoría de la localidad, habilitación del terreno, obras de infraestructura, superficie de los lotes, materiales de construcción predominantes y zonificación, entre otros.

En el caso de terrenos que no han sido incluidos en los planos arancelarios oficiales, el valor de los mismos es el estimado por los contribuyentes, quienes toman en consideración el valor arancelario más próximo que corresponda a un terreno de iguales características (13).

- b) Valor de la construcción: se obtiene de multiplicar el área construida del predio por el precio unitario depreciado de construcción. Los valores para el cálculo de este precio los formula el Consejo Nacional de Tasaciones y son aprobados por el Ministerio de Vivienda y Construcción. Para determinar el precio unitario por metro cuadrado de construcción que corresponde a cada predio, se utiliza el "Cuadro de Valores Unitarios Oficiales de Edificaciones" que aprueba periódicamente el referido Ministerio; luego se deprecia dicho precio teniendo en consideración la "Tabla de Depreciación por Antigüedad y Estado de Conservación", aprobada por Resolución Ministerial N<sup>o</sup> 192-76-VC-8300 (26-V-76).

El precio unitario por metro cuadrado de construcción se incrementa en un 5% cuando el predio, o parte de él, se encuentra a partir del quinto piso de la edificación.

Para el caso de predio en propiedad horizontal (edificios) o conjunto de predios que tengan áreas de uso común (pasadizos, escaleras, etc.), al valor de área construida se añade el porcentaje de áreas comunes que señala el título de propiedad o documento equivalente.

c) Valor estimado de otras instalaciones: en él se considera el valor estimado por el contribuyente de instalaciones como: piscinas, instalaciones deportivas, instalaciones industriales, cisternas, arcos, etc., que sean fijas y permanentes, adheridas físicamente al suelo.

Para cada ejercicio anual sólo rigen los aranceles de terrenos y precios unitarios de construcción vigentes al 31 de diciembre del año anterior, siempre que estos hayan sido aprobados y publicados antes de la referida fecha. De otro lado, el valor estimado de otras instalaciones se actualiza anualmente incrementándose proporcionalmente a la variación anual de la UIT.

Los contribuyentes del impuesto deben presentar anualmente ante la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción están ubicados los predios, una Declaración Jurada de Autoavalúo, en la que se consigna el valor de los mismos, salvo en el caso que la propia Municipalidad disponga lo contrario cuando demuestre capacidad para actualizar mecanizadamente el valor de los predios. Ante esta eventualidad, la Municipalidad comunicará a los contribuyentes el nuevo valor de los predios dentro del primer trimestre calendario de cada año.

Los propietarios de predios, aún cuando gocen de exoneración de pago del impuesto, están obligados a presentar la Declaración Jurada de Autoavalúo. Esta se presenta anualmente no más tarde del 31 de marzo, a menos que la respectiva Municipalidad Provincial amplíe dicho plazo (14); o dentro de los dos meses calendario cuando los predios sufran modificaciones o se efectúe cualquier transferencia de dominio.

El IVPP es de periodicidad anual. Inicialmente, al establecerse, el mismo era abonado bien en su totalidad

dentro del plazo para la presentación anual de la Declaración Jurada de Autoavalúo; o bien en cuotas trimestrales de igual valor. Pero a partir de 1988, debido al agudo proceso inflacionario experimentado en sus primeros meses, cada cuota trimestral es reajustada en función a la variación del Índice de Precios al Consumidor que elabora el Instituto Nacional de Estadística (15). El rendimiento del impuesto obtenido por cualquiera de estas modalidades constituye renta de la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción se encuentran ubicados los predios afectos, estando a su cargo la administración del mismo.

El IVPP se calcula mediante la aplicación de una escala progresiva acumulativa expresada en magnitudes de la UIT. Aquella ha sufrido varias modificaciones en los últimos años (16), encontrándose vigente para 1988 la siguiente escala:

TRAMO DE AUTOAVALUO		ALICUOTA	
	Hasta	7 UIT	0.10%
Más de	7 UIT	Hasta	40 UIT
Más de	40 UIT	Hasta	100 UIT
Más de	100 UIT		0.65%

La cuarta parte del valor de pago del impuesto hallado constituye la base de cálculo de las cuotas trimestrales. El factor de reajuste de cada una de estas -con excepción de la primera cuota- se aprueba por Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se encuentran inafectos al pago del IVPP los predios de propiedad de: Gobierno Central, instituciones públicas descentralizadas, gobiernos locales y regionales;



los gobiernos extranjeros; asimismo los predios que no producen renta, de propiedad de fundaciones o asociaciones, entidades religiosas, organizaciones sindicales, comunidades campesinas y nativas, universidades y centros educativos y culturales, entre otros. En cualquier caso, la calificación de predio inafecto es atribución de la Municipalidad Distrital en cuya jurisdicción está ubicado el mismo.

Los segundos artículos de la Ley N<sup>o</sup> 24405 (19-XII--85) y de la Ley N<sup>o</sup> 24625 (30-XII-86), declaran también inafectos al pago del referido impuesto las viviendas ocupadas por pensionistas, a condición de que sea casa única y ocupada por el propietario. Los propietarios, por su parte, están obligados a presentar la correspondiente Declaración Jurada de Autoavalúo y las calificaciones que acreditan su condición de pensionistas.

En lo que respecta a las exoneraciones, hasta el 31 de diciembre de 1987 se encontraban exonerados del impuesto los predios de propiedad de: personas que gratuitamente los destinaron a prestar servicios de educación y asistencia social no remuneradas y las comunidades laborales y de compensación, en la parte que utilizaron como sede administrativa. En segundo término, los predios rústicos destinados y dedicados a la actividad agraria y que no se encuentren en los planos arancelarios de áreas urbanas pagaban el 10% del impuesto hasta el 31 de diciembre de 1987, a partir del cual pagan el 50% del impuesto. Finalmente, los predios urbanos declarados monumentos históricos pagan el 50% del impuesto.

Por último, en la Ley del IVPP se crea el Fondo de Compensación Municipal. Normativamente vigente, pero que hasta la fecha no se pone en práctica.

### C. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y GASTO MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE LIMA

Previamente, se considera necesario sustentar el procedimiento metodológico seguido, que suele ser discutido al tratar el tema de las finanzas públicas: transformar las unidades monetarias corrientes en unidades monetarias de un determinado año base, aplicando el Índice de Precios al Consumidor. Podría argumentarse en contra de esta metodología, señalando que la "canasta de consumo" de la Municipalidad difiere de la "canasta familiar"; que la primera no es estable en el largo plazo, y, además, no es homogénea al ser comparada entre municipalidades. Empero, considerando que en las finanzas municipales las mayores magnitudes corresponden a la provincia de Lima, la mayor proporción del gasto se realiza en este mismo lugar, y que, se pretende una aproximación al cómo se desenvuelve las finanzas municipales a niveles suficientemente agregados; resulta, entonces, plausible la aplicación del Índice de Precios al Consumidor de Lima para la uniformización de magnitudes monetarias y, consiguientemente, para el análisis en cuestión (17).

El desarrollo de esta parte del capítulo fue la más crítica de todo el trabajo, por ausencia de información estadística de finanzas municipales convenientemente sistematizada y centralizada a nivel consolidado (provincial); e inclusive a nivel desagregado y en las propias unidades fuentes de información, las municipalidades distritales. Pero, fue bastante más notable la carencia de datos en las cuentas de balance que en las de ejecución presupuestaria (18). Por esta razón, el análisis financiero se restringió a los ingresos y gastos municipales. No obstante, el procesamiento de éstos demandó muchas horas de trabajo, pues se tuvo que emplear técnicas de consistencia y compatibilización (como las

que se indican en el Anexo 1) desde conceptos muy específicos, agregando cifras hasta lograr los valores de los rubros de ejecución presupuestaria que se muestran a lo largo de este trabajo.

En la provincia de Lima se puede identificar tres grandes formas de organización a través de las cuales se desarrollan las actividades municipales: 1) La Municipalidad Metropolitana, que cumple funciones que alcanzan al ámbito distrital, como al provincial; 2) Las empresas municipales, que coadyuvan las tareas de la Municipalidad Metropolitana; y 3) Las municipalidades distritales, que desempeñan funciones de naturaleza local-distrital.

La composición y las magnitudes de los recursos financieros que se canalizan a cada una, pueden ser analizadas por medio de la evolución y composición del gasto municipal consolidado de la provincia de Lima (veáse la Figura II.1 y el Cuadro II.6). De él se desprende una composición variable en la distribución entre la Municipalidad Metropolitana, empresas municipales y municipalidades distritales; cuyo comportamiento depende, en modo sustantivo, de las decisiones que adopte la primera de las citadas en cada ejercicio presupuestal, pues ella determina las magnitudes de reparto del Impuesto de Promoción Municipal, del CERTEX, entre los rubros más importantes. A pesar de esa variabilidad estructural del gasto municipal consolidado, en los últimos tres años (1985-87), las empresas municipales han mejorado su participación y no precisamente porque se hayan incrementado en número.

El nivel del gasto municipal consolidado de la provincia ha mejorado sustantivamente a partir de 1985: crece en 36% respecto al año precedente; y es más significativo su crecimiento en 1986 (en 52%). En dicho com-

C U A D R O 11.6

GASTO MUNICIPAL CONSOLIDADO DE LA PROVINCIA DE LIMA 1983-87  
(miles de intis 1985) \*

AÑO	EMPRESAS MUNICIPALES		M U N I C I P A L I D A D E S				T O T A L	
	I/.	%	L I M A		D I S T R I T O S		I/.	%
			I/.	%	I/.	%		
1983	137739	23.1	156198	26.1	303538	50.0	597475	100.0
1984	53786	10.8	136120	27.4	307028	61.8	496934	100.0
1985	219517	32.5	138417	20.5	318397	47.0	676331	100.0
1986	370156	35.9	259995	25.3	399508	38.8	1029659	100.0
1987	292200	29.6	270367	27.4	423876	43.0	986443	100.0

FUENTE : Ejecuciones Presupuestales de las Empresas y  
Municipalidades de la Provincia de Lima  
durante 1983 - 87. Oficinas de Presupuesto.

ELABORACION: Propia.

(\*) Incluye Amortización .

C U A D R O 11.7

OPERACIONES DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LIMA \* : 1981-87  
(millones de intis de 1985)

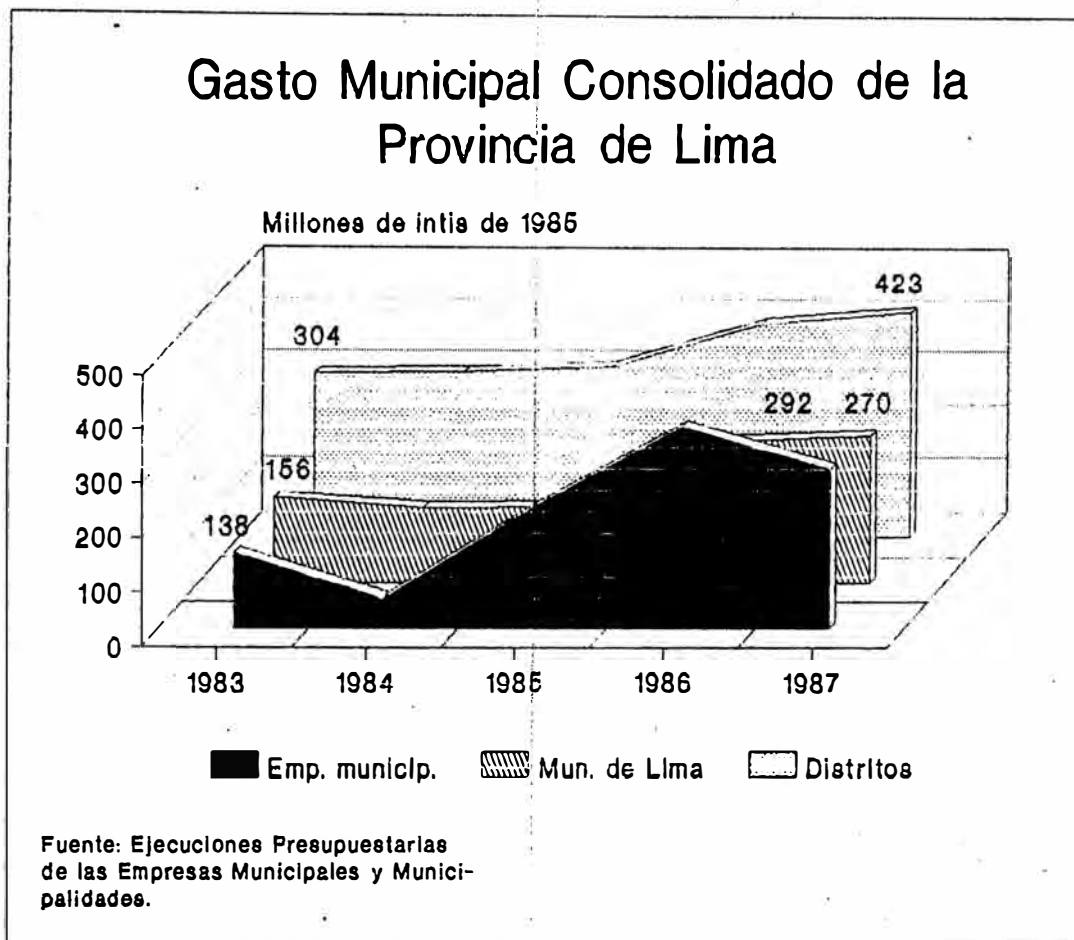
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. Ingresos Corrientes	435.7	493.0	418.1	450.7	455.8	698.1	713.3
2. Gastos Corrientes	565.5	498.3	438.9	432.6	412.0	597.6	656.8
AHORRO EN CTA. CTE.	-129.8	-5.3	-20.8	18.1	43.8	100.5	56.5
3. Ingresos de Capital	8.9	1.0	0.7	2.2	1.7	9.6	7.4
4. Gastos de Capital	23.1	23.2	38.1	22.2	31.1	61.7	31.8
RESULTADO ECONOMICO	-144.0	-27.5	-58.2	-1.9	14.4	48.4	32.1
FINANCIAMIENTO NETO	144.0	27.5	58.2	1.9	-14.4	-48.4	-32.1
1. Endeudamiento Interno	188.0	0.1	14.0	11.2	2.6	9.8	28.7
2. Amortización (-)	4.3	6.4	-	1.5	2.4	0.2	5.8
3. Otros	-39.7	33.8	44.2	-7.8	-14.6	-58.0	-55.0

FUENTE : Presupuesto Municipal Consolidado de la Provincia de Lima;  
varios años. Oficina de Presupuesto-MLM.

ELABORACION: Propia.

(\*) La diferencia de cifras (años 1983, 1984 y 1985) con el  
cuadro anterior, provienen de los ajustes contables en MLM.

F I G U R A II.1



portamiento tienen un rol importante las reformas en los tributos municipales: el IPM que entra en vigencia en 1985, y la transferencia de un conjunto de tributos a la administración municipal metropolitana en 1986. Pero los beneficios de esta ampliación de los tributos municipales no se han irradiado de manera equitativa, se ha concentrado, en primer término, en la Municipalidad Metropolitana y, en segundo lugar, en las empresas municipales. Porque en 1986, mientras los gastos de las municipalidades distritales crecieron sólo en 25%, de las empresas en 69%, los de la Municipalidad Metropolitana lo hicieron en 88%.

No obstante, los beneficios de la reforma tributaria municipal logran mejorar también los ingresos de las municipalidades distritales, en forma progresiva y más uniforme que en las empresas y la Municipalidad Metropolitana. Entonces, la concentración se refiere no sólo a la proporción de distribución de la nueva base de tributos municipales -visto en los índices de crecimiento y distribución del gasto entre la Municipalidad Metropolitana y las municipalidades distritales-, sino también a la evolución bastante favorable de las cuentas de las empresas municipales. Cuya conducción está a cargo casi exclusivamente de la Municipalidad Metropolitana, con presencia insignificante de las municipalidades distritales en algunos casos y en otros inexistentes.

## **1. Una Presentación Global de las Municipalidades de la Provincia**

Los beneficios para la comunidad de la cobertura de servicios municipales de la provincia, pueden ser estimados, entre otros indicadores, a través de la evolución de la asignación de recursos financieros municipales (el gasto conjunto de la Municipalidad Metropolitana y las municipalidades distritales) a cada habitante

del espacio limeño.

La progresión de la ejecución presupuestal y de la población, demuestra, en promedio, un deterioro sostenido en el gasto municipal (que excluye el de las empresas) per-cápita desde principios de la década pasada. La tendencia cambia recién en 1985, crece sustantivamente en 1986 (casi 50%) y se mantiene casi al nivel precedente en 1987. Sin embargo, los niveles de estos dos últimos años no alcanzan siquiera los primeros años de la década pasada. A pesar de este deterioro, la asignación municipal per-cápita de la provincia de Lima se mantiene como uno de los más altos del país.

Un año clave para el quehacer municipal es 1981. Se reinicia una etapa favorable en la vida política de las municipalidades: asumen sus funciones las nuevas autoridades municipales designadas mediante el voto popular. En dicho año también se marca el punto de inflexión con sentido progresivo en la dinámica de las finanzas municipales. El ingreso municipal de 1981 experimenta un incremento del 69% con relación a 1980. En los años siguientes, a pesar de ese leve progreso, las finanzas municipales prosiguieron, en lo fundamental, atezados a las fluctuaciones de la economía nacional.

El Cuadro II.7 permite ver cómo la remozada institución municipal de la provincia inició su gestión incurriendo en gastos que excedieron sus ingresos, para poder atender operaciones económicas que buscaban mejorar la cobertura de servicios hacia la comunidad. Estos hechos se ven reflejados en el déficit económico; así 1981 presenta el mayor déficit de los siete primeros años de la presente década. Dicha brecha fue cubierta, en buena parte, con operaciones de endeudamiento interno.

Salvo el ligero ascenso registrado en 1981, el mismo cuadro revela que no ha ocurrido cambios sustantivos en la variable resultado económico de las cuentas municipales, y que la magnitud del déficit ha estado asociado al dinamismo de los ingresos corrientes, dado los insignificantes ingresos de capital. Asimismo, queda demostrada la tendencia que afirma la naturaleza superavitaria en las operaciones económicas del conjunto de municipalidades de la provincia, y, que puede ser observada en los saldos favorables de ejecución presupuestal (de los tres últimos años).

Se evidencia que los ingresos corrientes se muestran crecientemente favorables para cubrir pagos no recuperables de carácter permanente (gastos corrientes). Esto permite afirmar que se cumple la siguiente regla: "en las operaciones económicas de las municipalidades, cuanto mayores son los ingresos corrientes, más favorables son los resultados económicos para aquellas".

El concepto Otros es relevante en el financiamiento de los desequilibrios en las operaciones municipales de la provincia. La ausencia de balances consolidados a nivel provincial no permite su identificación con exactitud. Sin embargo, de acuerdo a observaciones practicadas en varias municipalidades consistiría, cuando su magnitud es positiva, en sobregiros bancarios y utilización de fondos gracias al desfase existente entre las autorizaciones de pago a los acreedores de la Municipalidad y la efectivización por éstos en dinero. En caso de ser negativo revelaría, por el contrario, fondos registrados contablemente como ingresos que no son utilizados.

### 1.1 Ingresos

Los ingresos municipales tienen un componente de pri



mer orden en su formación, los ingresos corrientes; y, en ellos, los tributarios resultan los más relevantes. En cuanto a su estructura (veáse el Cuadro II.8), los ingresos tienen una composición sustancialmente uniforme. Los ingresos tributarios: impuestos, tasas, contribuciones y, multas y sanciones, representan el 62% del total de ingresos. La casi totalidad de la restante fuente corresponde a los recursos transferidos (19) y a los ingresos no tributarios.

En los ingresos tributarios, las tasas por Alumbrado Público, Limpieza Pública y Relleno Sanitario, y Parques y Jardines (en adelante ALP) son las más importantes, su contribución fluctúa en rededor del 1/3 de ingresos tributarios internos. El concepto de ALP presenta una tendencia creciente, explicada -sobre todo su significativo crecimiento en 1982- por la medida que establece que a partir de 1981 la base imponible de ALP esté en función al pago por servicio de energía eléctrica, y que las municipalidades distritales la recauden a través de Electrolima. Esto ha hecho más eficiente el proceso de recaudación, en tiempo y monto, para la mayoría de municipalidades distritales limeñas.

Cerca del 38% de los ingresos municipales restantes se sostiene -conjuntamente- en los recursos transferidos y en los ingresos no tributarios. En los primeros cuatro años se ve una significativa participación del concepto ingresos no tributarios; debido a que el Gobierno Central realizaba transferencias corrientes a las municipalidades hasta 1984, sustituyéndose ellas en 1985 con los recursos provenientes del IPM. Con esto, en adelante, dichas transferencias se reducen a sólo el 6% de los ingresos municipales; y también a partir de 1985 el IPM se convierte en una de sus fuentes gravitantes.

C U A D R O II.8

-----  
 INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LIMA: 1983-87  
 (millones de intis de 1985)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
I. INGRESOS CORRIENTES	435.7	493.0	418.1	450.7	455.8	698.1	713.3
A. TRIBUTARIOS INTERNOS	265.4	316.6	258.3	305.4	305.3	439.8	476.6
1. Impuesto al Valor del Patrimonio Predial	65.4	60.5	49.9	65.5	51.5	85.8	84.5
2. Impuesto Licen.Munic.de Func.	12.8	16.1	13.0	11.0	15.9	13.9	19.3
3. Tasas ALP y Relleno Sanitario	68.4	92.7	87.5	89.4	126.0	137.6	110.2
4. Otros	118.8	147.3	107.9	139.5	111.9	202.5	262.6
B. RECURSOS TRANSFERIDOS	1.8	1.4	1.3	1.8	70.8	96.4	98.7
1. Impuesto de Promocion Municipal	--	--	--	0.0	38.6	63.5	72.8
2. Imp. de Patente Prof.y Rodaje	1.8	1.4	1.3	1.8	0.6	0.7	0.7
3. CERTEX	n.d	n.d	n.d	n.d	31.6	32.2	25.2
C. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	168.5	175.0	158.5	143.5	79.7	161.9	138.0
1. Transferencias Corrientes	136.0	101.2	82.7	89.2	21.6	45.5	45.6
2. Otros	32.5	73.8	75.8	54.3	58.1	116.4	92.4
II. INGRESOS DE CAPITAL	8.9	1.0	0.7	2.2	1.7	9.6	7.4
1. Venta de Bienes de Capital	3.8	0.8	0.4	0.3	0.6	2.6	1.0
2. Transferencias de Capital	5.1	0.2	0.2	1.6	0.4	5.8	4.5
3. Donaciones	--	--	0.1	0.3	0.7	1.2	1.9
T O T A L	444.6	494.0	418.8	452.9	457.5	707.7	720.7

FUENTE       Ibid.  
 ELABORACION : Ibid.

Debido a la variación en la estructura del propio Clasificador del Ingreso (20), no se puede observar con claridad la evolución experimentada por el Certex. Inicialmente, aparece incluido en las transferencias corrientes conjuntamente con las propiamente tales. Sin embargo, datos de los últimos años lo ubican en cuarto orden en grado de importancia comparado con otros conceptos específicos.

De lo revisado se puede inferir que la evolución del ingreso municipal en el ámbito provincial de Lima ha estado sujeto al comportamiento de la economía del país, al menos en el período que se dispone de información. Así, 1983, año de una fuerte depresión en la actividad económica nacional, significó también para la Municipalidad el nivel más bajo de sus ingresos en la presente década. Debido, en parte, a la reducción de transferencias corrientes del Gobierno Central; y, de otra, por el más bajo nivel de recaudación del Impuesto al Valor del Patrimonio Predial durante los últimos siete años (véase el Cuadro II.8).

La crisis económica deteriora la recaudación de tributos municipales; induce a los contribuyentes a incurrir en omisión o subvaluación en el pago de impuestos. Este aserto se comprueba con la caída de los principales tributos, a pesar de producirse cambios en los mismos para incrementar su recaudación: v.gr., se incorpora en 1983 a la administración tributaria municipal los predios de propiedad de las empresas para el pago del Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, además, deja de ser administrado por la Municipalidad Metropolitana y se transfiere a la Municipalidad Distrital de la jurisdicción.

De la estructura de ingresos municipales (véase el Cuadro II.8) se comprueba la no aplicación de mecanis

mos de recuperación de inversiones realizadas por las municipalidades, como obras de infraestructura urbana; y a pesar de contar con el instrumento legal para hacerlo. La participación de contribuciones (21) es casi nula en la generación de ingresos, agravando el problema de insuficiencia de recursos para el financiamiento de nuevas inversiones, que después de todo beneficia a la propia comunidad.

Finalmente, se puede concluir que existe un sentido progresivo en las transferencias de más tributos para ser administrados por las municipalidades, con la consiguiente mejora de sus ingresos. Así, se transfirieron siete impuestos, que eran administrados por el Gobierno Central, hacia las municipalidades del país a partir de 1986. Sin embargo, falta aún mucho por hacer y recorrer en esa dirección.

## 1.2 Gastos

La naturaleza del gasto municipal refleja la restringida actividad municipal, que se limita a proporcionar servicios tradicionales como llevar los registros civiles, cuidar el ornato y la limpieza pública y controlar las pesas y medidas. Un indicador básico de esta situación es la proporción de los gastos corrientes respecto al total; los mismos que se ubican por encima del 92%, manteniéndose casi estables.

En los gastos corrientes ocupan lugar relevante los pagos por obligación con el personal municipal, ya sea en forma de retribución directa (remuneraciones y parte de las transferencias corrientes), ya para retribuciones futuras, ya por servicios brindados. Son cada vez mayores los desembolsos para atender pensiones y transferencias corrientes. En este último concepto, su crecimiento es explicado parcialmente por el pago de adeu-

dos al IPSS, y también, en menor cuantía, por adeudos al FONAVI; en ambos casos, de ejercicios presupuestarios fenecidos. Pero la explicación de sus incrementos sustantivos reposan en el concepto Refrigerio y Movilidad (22), que representa más del 55% del total de la partida Transferencias Corrientes.

La ejecución de gastos permite observar, además, una caída significativa en las remuneraciones del personal municipal. Hubo un deterioro sostenido en su nivel para los cinco primeros años (veáse el Cuadro II.9), con una recuperación de 42% en 1986 y de 24% en 1987. Con esta última se alcanzó apenas 2/3 del monto desembolsado en 1981. Pero el descenso aparentemente pronunciado en los ingresos del trabajador municipal es menor, si se tiene en cuenta que la partida Refrigerio y Movilidad también forma parte y explica su mejoramiento durante 1985-87. Es cierto que hubo un descenso en los ingresos del trabajador municipal en el periodo 1983-87, incluyendo el concepto mencionado, pero es más leve. No obstante, el crecimiento de personal que se produce en las municipalidades durante cada año, disminuye la asignación por cada trabajador más marcadamente que las magnitudes globales.

Tal como se deriva del Cuadro II.9, los gastos de capital han sido exigüos; apenas han alcanzado el 8% del gasto total en sus niveles más elevados y destinado principalmente para la ejecución de obras. Es a partir de 1982 que se observa un crecimiento en el gasto por este concepto, siguiendo una tendencia creciente, pero todavía insignificante.

A la base de las magnitudes ejecutadas en obras está un hecho de capital importancia, cuál es, las municipalidades distritales de la provincia de Lima tienen una reducida capacidad decisional sobre las inversiones de

C U A D R O II.9

GASTOS DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LINA: 1981-87  
(millones de intis de 1985)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
I. GASTOS CORRIENTES	565.5	498.3	438.9	432.6	412.0	597.6	656.8
1. Remuneraciones	442.8	324.1	265.7	211.0	163.8	232.3	288.4
2. Bienes	28.1	36.2	47.2	54.3	50.7	81.0	71.5
3. Servicios	40.7	87.2	86.2	111.0	110.6	155.3	156.1
4. Transferencias Corrientes	36.9	35.0	23.8	36.4	72.6	108.8	112.4
5. Pensiones	13.9	13.2	15.1	16.7	14.1	20.0	27.5
6. Intereses y Comisiones	3.1	2.6	0.9	3.2	0.2	0.2	0.9
II. GASTOS DE CAPITAL	23.1	23.2	38.1	22.2	31.1	61.7	31.8
1. Estudios y Gs. de Desarrollo	0.4	1.1	1.6	1.0	0.7	5.0	2.7
2. Obras	6.7	18.4	28.2	15.1	22.8	44.1	21.8
3. Bienes de Capital	11.0	3.7	6.8	6.0	7.0	10.7	6.1
4. Transferencias de Capital	4.8	-	0.6	-	0.5	1.9	1.0
5. Otros	0.2	0.0	0.9	0.1	0.1	0.0	0.2
T O T A L	588.6	521.5	477.0	454.8	443.1	659.3	688.6

FUENTE Ibid.

ELABORACION : Ibid.

tinadas a obras de naturaleza local, como equipamiento comunal, habilitación urbana, pavimentación, entre otras. Estas inversiones se realizan a través del INVERMET, evidenciando la persistencia de un manejo centralizado de buena parte de los recursos financieros municipales de la provincia. Toda vez que la decisión sobre los fondos del INVERMET recae en la Municipalidad Metropolitana en perjuicio de las municipalidades distritales. A guisa de ilustración, el presupuesto del INVERMET equivale a más del 55% del presupuesto conjunto de las municipalidades distritales de la provincia.

## 2. Distribución del Gasto entre las Municipalidades Distritales

Observar, por ejemplo, que el PBI de una región es el doble de una segunda, no es suficiente para hacer comparación e inferir alguna conclusión acerca del grado de bienestar que existe en una de ellas respecto de otra. Porque puede ser que la primera tenga una población equivalente al cuádruple de la segunda, entonces, el PBI regional per-cápita será el doble en la segunda respecto a la primera; por tanto, el habitante promedio de ésta última está en peores condiciones que el otro.

Valga esta ilustración para sustentar que poco ayuda, para los propósitos de este trabajo, analizar la distribución del gasto en montos absolutos entre las municipalidades distritales de la capital; pues existen distintos tamaños de distritos, a cuyos gobiernos locales corresponde diferentes volúmenes de gasto. Es más, los distintos tamaños presupuestarios (ingresos y gastos) se justifican en tanto guarden correspondencia con los requerimientos del territorio. Por ello, se procede a tomar el grado de cobertura de servicios municipales (medido a través de la asignación del gasto) que brinda una Municipalidad al habitante promedio de su distrito,

para luego hacer una comparación de aquella respecto a las demás municipalidades y distritos.

La carencia de datos de población distrital para años sucesivos impide hacer un análisis dinámico, y así observar la evolución de la concentración del gasto municipal distrital per cápita (23). No obstante, algunas observaciones (parciales) muestran que ella no ha variado sustantivamente y hasta es posible que se haya agravado. La razón: la estructura distrital del gasto municipal ha cambiado muy poco (ello se desprende del Cuadro II.10); favoreciendo levemente a las municipalidades "populosas" de distritos con bajos niveles de vida relativo en la provincia, producto de mayores ingresos absolutos y relativos, a su vez éstos, por una mejor distribución de transferencias a partir de la creación del Impuesto de Promoción Municipal, con reparto a cargo de la Municipalidad Metropolitana.

Pero, es probable que las magnitudes per cápita de las finanzas de dichas municipalidades populosas hayan descendido, pues la mayoría de ellas están ubicadas en los alrededores del casco urbano de la provincia (Comas, San Juan de Lurigancho, Villa El Salvador, etc.), y sus distritos presentan elevadas tasas de crecimiento poblacional respecto de otros, por ser los receptores mayoritarios del flujo migratorio hacia la capital (24).

El Cuadro II.11 permite demostrar la acentuada concentración existente en la asignación del gasto municipal distrital per cápita; así mismo, la conformación de cada uno de los diez grupos. Las características sobresalientes de la inequidad son: 1) El 90% de las municipalidades con menores asignaciones detentan apenas un tercio de los gastos per cápita de las 40 municipalidades; 2) La escala de diferencias entre las más pobres son mínimas, porque hasta el octavo grupo se tiene una



C U A D R O II.10

GASTO (\*) DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LIMA  
(miles de intis de 1985; intis/habitante)

	1983	1984	1985	1986	1987	Población 1985	Gasto/ Habit.
LIMA	156199	135146	136876	259995	270367	409051	334.6
1 Ancon	2725	1982	1995	2725	2887	10018	199.1
2 Ate	14701	17513	15537	21351	19299	156852	99.1
3 Barranco	6802	6038	5194	7317	7770	56905	91.3
4 Breña	11317	13068	10005	10919	12243	123226	81.2
5 Carabayllo	2200	2088	2008	2323	2618	64018	31.4
6 Chaclacayo	3027	2629	2419	3099	3503	38070	63.5
7 Chorrillos	9125	6791	10943	11882	10337	172016	63.6
8 Cieneguilla	693	nd.	419	524	580	5510	76.1
9 Comas	7529	6709	7697	8693	10170	344215	22.4
10 El Agustino	5593	4165	4547	6424	7109	202272	22.5
11 Independencia	3230	2112	3462	4867	5609	171014	20.2
12 Jesús María	8856	9573	9448	11034	13194	91368	103.4
13 La Molina	5750	7644	8077	10994	12063	37906	213.1
14 La Victoria	25652	29103	24050	31043	40348	305161	78.8
15 Lince	14623	15747	12153	15843	19682	86315	140.8
16 Lurigancho	5073	4238	4306	4821	6401	79746	54.0
17 Lurin	773	1099	1218	1710	1675	23343	52.2
18 Magdalena	6089	7685	6631	7492	7401	61413	108.0
19 Miraflores	26156	32562	31116	34482	31713	112707	276.1
20 Pachacamac	507	592	491	636	531	9618	51.1
21 Pucusana	901	787	570	2005	975	5009	113.9
22 Pueblo Libre	6841	7348	9188	12533	11359	92370	99.5
23 Puente Piedra	1953	1892	1257	1920	2533	44181	28.4
24 Punta Hermosa	669	802	588	755	1263	1503	391.5
25 Punta Negra	824	502	383	378	746	584	655.4
26 Rimac	10509	10572	9930	12692	12253	212290	46.8
27 San Bartolo	718	775	943	966	999	3506	269.0
28 San Borja	**	9721	9829	11973	13919	68025	144.5
29 San Isidro	28439	16897	24370	41822	30967	76741	317.6
30 San Juan de Lurigancho	8459	7737	8679	12558	14806	321671	27.0
31 San Juan de Miraflores	4814	4362	4218	6116	7563	207752	20.3
32 San Luis	5765	6405	4861	5742	5185	63517	76.5
33 San Martín de Porres	15600	11608	23397	23945	28551	506815	46.2
34 San Miguel	10435	8661	8476	9779	10430	116003	73.1
35 Santa María del Mar	782	660	522	641	867	119	4387.7
36 Santa Rosa	801	761	816	1511	1147	534	1528.7
37 Santiago de Surco	21165	25546	22134	29842	29216	169471	130.6
38 Surquillo	16361	14536	17221	13003	16986	122205	140.9
39 Villa El Salvador	**	3379	3664	6898	6628	192454	19.0
40 Villa María del Triunfo	7106	2110	4453	6092	6598	242906	18.3

FUENTE : Ejecución Presupuestal de las Municipalidades de la  
Provincia de Lima; años 1983-87. Oficinas de Presupuesto.  
PERU: Compendio Estadístico 1988. INE.

ELABORACION : Propia.

(\*) No incluye Amortización.

(\*\*) No existía como distrito.

C U A D R O II.11

DISTRIBUCION DEL GASTO MUNICIPAL DISTRITAL PER-CAPITA EN  
LA PROVINCIA DE LIMA (1985); SEGUN DECILES

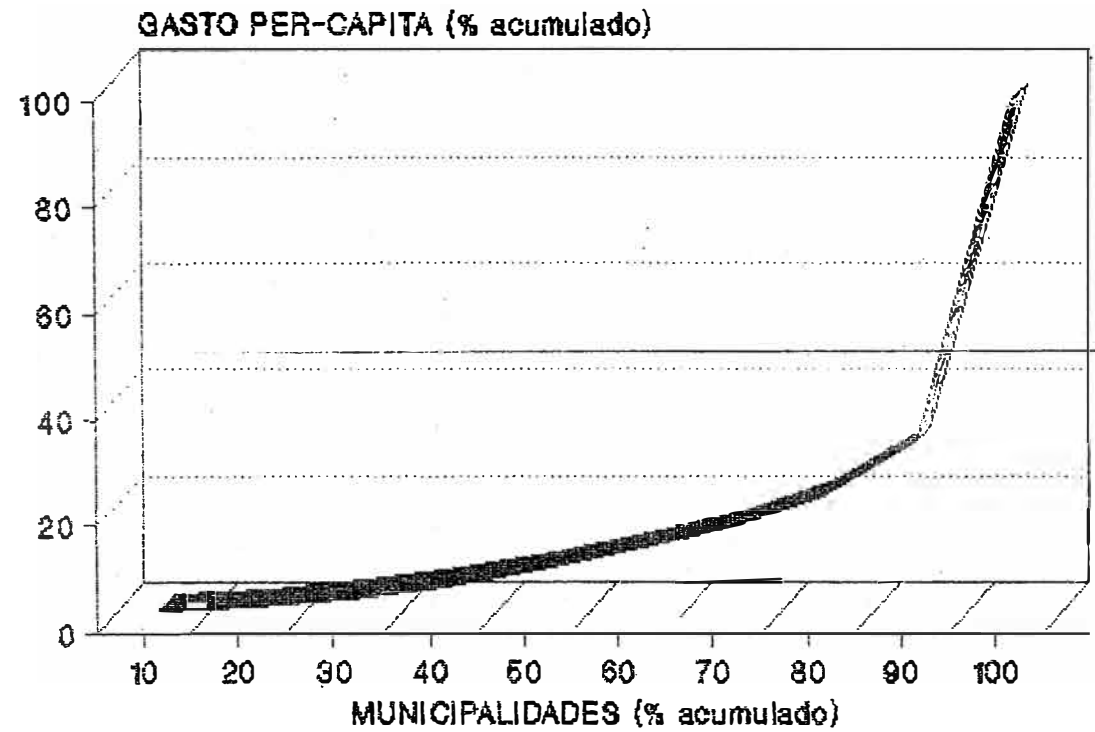
MUNICIPALIDADES			GASTO (intis/habit.)		
GRUPO *	%	ACUMULADO	PER-CAP.	%	ACUMULADO
1	10	10	78	0.8	0.8
2	10	20	100	0.9	1.7
3	10	30	175	1.7	3.4
4	10	40	233	2.3	5.7
5	10	50	305	2.9	8.6
6	10	60	371	3.6	12.2
7	10	70	456	4.4	16.6
8	10	80	625	6.0	22.6
9	10	90	1076	10.3	32.9
10	10	100	6963	67.1	100.0

FUENTE : Cuadro II.10  
ELABORACION : Propia.

- (\*) GRUPO 1: Independencia, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.  
GRUPO 2: Comas, El Agustino, Puente Piedra y San Juan de Miraflores.  
GRUPO 3: Carabaylo, Pachacamac, Rimac y San Martín de Porres.  
GRUPO 4: Chaclacayo, Chorrillos, Lurigancho y Lurín.  
GRUPO 5: Cieneguilla, La Victoria, San Luis y San Miguel.  
GRUPO 6: Ate, Barranco, Breña y Pueblo Libre.  
GRUPO 7: Jesús María, Magdalena, Pucusana y Santiago de Surco.  
GRUPO 8: Ancón, Lince, San Borja y Surquillo.  
GRUPO 9: La Molina, Miraflores, San Bartolo y San Isidro.  
GRUPO 10: Punta Hermosa, Punta Negra, Santa María del Mar y Santa Rosa.

FIGURA II.2

## Distribución del Gasto Municipal Per-cápita en Lima (1985)



Fuente: Cuadro II.11

pogresión lineal de pendiente suave (menor que uno); 3) La gran desigualdad se presenta entre el conjunto de estos primeros ocho grupos y el de los dos restantes.

Estos resultados de marcada concentración no se invalidan a pesar de la ocurrencia de hechos peculiares en las municipalidades de distritos balnearios. En éstas se ha comprobado (mediante visitas y entrevistas) que sus recursos se destinan al sostenimiento de servicios para mantención de los balnearios, cuyos mayores beneficiarios son los visitantes de temporada (verano) y en reducida proporción los residentes permanentes. Tan así es, que la ejecución mensualizada de sus presupuestos presentan los más elevados montos durante el primer trimestre del ejercicio anual.

Excluida las municipalidades balnearias, son las de San Isidro, Miraflores, La Molina, San Borja, Surquillo y Lince las que poseen las máximas asignaciones per cápita. En el otro extremo, en los dos grupos de menores asignaciones, en conjunto con menos del 2%, están las municipalidades de distritos que se ubican en los denominados conos: 1) En el sur, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y San Juan de Miraflores; 2) En el este, El Agustino y San Juan de Lurigancho; 3) En el norte, Comas, Independencia y Puente Piedra.

No obstante la diversidad expuesta, el conjunto de municipalidades distritales presenta ciertas características comunes. Así, las acciones de acumulación, vinculadas con la formación del acervo de equipos e instalaciones y la inversión en obras para suministrar mejores condiciones de habitabilidad a la comunidad, son puntos críticos en la gestión de la mayoría de municipalidades. Este problema se deriva, casi en forma exclusiva, de la carencia de medios financieros; la cual a su vez direcciona el accionar municipal básicamente a la pres-

tación de servicios, siendo el más relevante la limpieza pública. Actividad que inclusive tropieza con la dificultad de no poder cumplirse a cabalidad, porque muchas unidades recolectoras de residuos (camiones, compactadoras, volquetes, etc.) no pueden ser reparadas, menos aún adquirir nuevas.

Además, es notorio los ínfimos gastos de inversión con recursos propios de la Municipalidad Distrital para la mejora y mantenimiento de la infraestructura urbana; siendo más evidente en la infraestructura básica de apoyo a la producción, los servicios sociales, y la comercialización y abastecimiento alimenticios.

No puede ser de otra manera las severas limitaciones en las acciones de acumulación, cuando la ejecución presupuestaria muestra que la mayor proporción del ingreso es orientado a la atención de gastos corrientes. Así, agrupando a las municipalidades según el rango en que se ubica la proporción de sus gastos corrientes respecto del total (con valores medios procedentes del periodo 1983-87), se tiene el siguiente cuadro:

<u>Gastos Corrientes/ Gasto Total (%)</u>	<u>Número de Municipalidades</u>
91 - 100	29
78 - 90	7
64 - 77	4

Estas cifras ratifican la presencia predominante de municipalidades que se caracterizan por ser sólo administradoras pasivas de los insuficientes ingresos que reciben, por tanto, con serias limitaciones para cumplir su rol de agente propulsor del desarrollo local.

## N O T A S

- (1) Recién para el ejercicio 1990 se ha adicionado un volumen más, correspondiente a los Gobiernos Regionales.
- (2) Estos aspectos de programación presupuestaria deben ser aplicados según el Presupuesto por Programas. Sus planteamientos centrales son recogidos en la todavía vigente Ley N<sup>o</sup> 14816 (15-I-64), Orgánica del Presupuesto Funcional de la República.
- (3) Desde 1971 hasta 1976 el Presupuesto Público era bienal.
- (4) Desde 1987, según sus respectivos clasificadores, las estructuras de partidas genéricas del ingreso y del gasto son las mismas.
- (5) El valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es reajustado periódicamente por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial.
- (6) Esta última disposición es agregada por el artículo 6<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 499 (18-XI-88).
- (7) El arbitrio Parques y Jardines se incorpora recién con el Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 304 (8-VIII-84).
- (8) Las modificaciones y aclaraciones de esa parte del texto original del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 57, se efectuaron primero por el artículo 52<sup>o</sup> de la Ley N<sup>o</sup> 24030 (14-XII-84) y posteriormente por el artículo 4<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 499.

- (9) Respecto a la parte correspondiente a las empresas, proviene del texto agregado por el artículo 2º del Decreto Legislativo Nº 304, que a su vez fue modificado por el artículo 55º de la Ley Nº 24030.
- (10) Varios de los aspectos mencionados corresponden a precisiones efectuadas a la Ley en que se crea el Impuesto de Promoción Municipal, a través del Decreto Supremo Nº 016-85-EF (01-II-85) y del Decreto Supremo Nº 024-85-EF (02-II-85). Además, según el Decreto Supremo Nº 544-84-EFC (28-XII-84), al referido impuesto le son aplicable todas las normas del Impuesto General a las Ventas.
- (11) La especificación de dicho criterio está contenida en el Decreto Supremo Nº 266-87-EF (31-XII-87) que reglamenta la aplicación del artículo 33º de la citada Ley.
- (12) El cuadro ha sido tomado del artículo de Alberto Flores A.: "Economía Municipal: El Impuesto de Promoción Municipal"; en la Revista Democracia Local, Volumen 1, Nº 3, julio de 1988, página 2. En él se sostiene que dichos índices son calculados por la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
- (13) Esta y otras especificaciones de la Ley del IVPP están contenidas en los dispositivos que la reglamenta, Decreto Supremo Nº 143-83-EFC (28-IV-83).
- (14) En la práctica, en uso de la autonomía que la

Constitución y la Ley les confiere, las municipalidades distritales suelen ampliar el plazo de acuerdo a sus requerimientos.

- (15) La Resolución Ministerial N<sup>o</sup> 113-88-EF/15 (11-VI-88) dicta normas para aplicar el reajuste de las cuotas del pago fraccionado del IVPP.
- (16) Dicha escala progresiva acumulativa, fijada inicialmente en el artículo 9<sup>o</sup> de la Ley N<sup>o</sup> 23552, fue modificado sucesivamente por los artículos 43<sup>o</sup> de la Ley N<sup>o</sup> 24030 (14-XII-84), 34<sup>o</sup> del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 362 (25-XII-85) y 24<sup>o</sup> de la Ley N<sup>o</sup> 24750 (4-XII-87); este último rige para el ejercicio 1988.
- (17) En lo que sigue del trabajo, cuando se haga comparaciones entre magnitudes monetarias se estará refiriendo -salvo indicación expresa contraria- a magnitudes monetarias constantes (intis de 1985).
- (18) Baste citar un ejemplo donde este hecho es bastante grave: la Municipalidad de Carabayllo no tiene los estados de balance para ningún ejercicio del periodo 1983-1987, sólo el borrador del balance constructivo para un año.
- (19) Más que para la Municipalidad Metropolitana, la denominación de Recursos Transferidos se sugiere para dar a conocer la proporción de recursos financieros obtenidos de manera directa y regular fuera del espacio local de la Municipalidad Distrital.



- (20) El Clasificador del Ingreso para las Municipalidades muestra una variación importante en 1986, debido a la transferencia, de parte del Gobierno Central, de un conjunto de tributos a las municipalidades provinciales, y, al propósito de proveer una exposición más detallada de la composición del ingreso municipal.
- (21) Según la Ley Orgánica de Municipalidades, son tributos que deben pagar los contribuyentes a las municipalidades por los beneficios que se derivan de la ejecución o conservación de las obras públicas que ellas realizan.
- (22) Concepto creado por disposición del Gobierno Central y que fue ampliándose como fuente de ingresos del servidor municipal, en virtud de negociaciones colectivas entre los trabajadores y las autoridades municipales.
- (23) Se toma 1985 como referencia, porque para ese año se dispone de información de la población de Lima a nivel distrital.
- (24) Basta revisar el crecimiento poblacional en los distritos limeños en los periodos intercensales para corroborar esta aseveración.

C A P I T U L O   I I I

MODELO DE ASIGNACION DEL  
INGRESO MUNICIPAL

Para fines de este trabajo, se entiende por modelo a las relaciones existentes entre las distintas variables que describen las condiciones de habitabilidad de los moradores de un distrito, así como el grado de atención de servicios municipales que reciben para su mejoramiento.

El modelo a desarrollar no tiene como objetivo determinar el monto o nivel global de asignaciones financieras, que requerirían las municipalidades para el pleno cumplimiento de sus funciones. Lo que pretende, más bien, es diseñar un procedimiento que permita una distribución más equitativa, a la forma actual, de recursos financieros a las municipalidades distritales en el ámbito de la provincia de Lima, cuya distribución está a cargo de la Municipalidad Metropolitana (1). Concretamente, en el momento actual, por el reparto de los impuestos de Promoción Municipal, de Patente Profesional y al Rodaje; además, el Certex. (A éstos para fines operativos se les está denominando "Recurso Transferidos").

#### **A. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**

Toda sociedad enfrenta el problema de cómo satisfacer las necesidades de sus integrantes (entendida ellas como la sensación de carencia de algo y el deseo de satisfacerla, por exigencias de orden económico, social, histórico, cultural, etc.). De una parte, porque la escasez de bienes y servicios no permite satisfacer totalmente las necesidades. De otra, por razón de que resulta difícil medir la satisfacción de necesidades de los miembros de una sociedad, y poder identificar, así, la presencia de diferentes calidades de vida.

Esa dificultad plantea un problema en la definición de un concepto relevante de calidad de vida, como es el de pobreza, cuya atención y solución deben ser objeto de las principales tareas y actividades de los organismos gubernamentales. La pobreza, tratándose de un fenómeno eminentemente social, se define necesariamente en relación a la estructura social y al nivel de desarrollo de una sociedad dada; lo cual implica una evolución en la percepción de pobreza a través del tiempo y su variedad entre espacios (regiones, provincias, distritos, etc.). Sin embargo, el problema no queda resuelto cuando el tema es fijado en una sociedad y tiempo determinados: la forma de abordarlo y la selección de variables para su medición siempre será parcial y muchas veces divergente de otras opciones de análisis. Así, desde una perspectiva económica el concepto de pobreza va a ser diferente, y en algunos casos contrapuesta, a los enfoques puramente geográficos o antropológicos.

Resulta pues difícil encontrar un solo concepto y medida de la situación de pobreza en sociedades sometidas al rápido cambio, como es el caso de nuestro país. No puede, por tanto, existir un patrón universalmente aceptado por medio del cual se pueda señalar quién es pobre y quién no lo es. Lo que sí se puede afirmar es que referirse a la pobreza como situación, implica aceptar que un subconjunto de la sociedad no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades mínimas o básicas (2).

Y son los organismos del Estado quienes tienen la tarea de emprender acciones de política para resolver los problemas que acarrea la presencia de pobreza en ese subconjunto de la sociedad, orientando el accionar de la sociedad civil y asignando convenientemente los recursos públicos. Adoptando para este propósito, métodos objetivos de medición y determinación de requerimientos

expresados en los niveles o cuadros de pobreza. Este reto, en ámbitos más específicos, alcanza también a las municipalidades, que de acuerdo con las normas vigentes tienen que cumplir un nuevo y trascendental rol; traducido en también nuevas y mayores funciones.

Estas deben concretarse en servicios y acciones en favor de la comunidad y sus pobladores, conducentes a mejorar sus condiciones de habitabilidad; lo cual, a la vez, redundará en el mejoramiento de sus condiciones o niveles de vida. No obstante, la tarea no resulta sencilla, debido a que los requerimientos de índole municipal son heterogéneos en las diversas circunscripciones (centro poblado, distrito o provincia), y, dependen de las características educativas, culturales, urbanas, económicas, etc., de cada una de las mismas. Por tanto, los recursos necesarios para acometer tales demandas serán también heterogéneos en magnitud y composición: ya sean aquellos recursos humanos, técnicos, financieros o económicos.

Por lo que respecta a este trabajo, la medición de requerimientos de índole municipal se enmarca dentro de los métodos objetivos; aunque tampoco se trata de recoger en la medición, la demanda global de servicios municipales de cada circunscripción local. Se trata más bien, de una evaluación objetiva de parte de esa demanda, vinculada a criterios externos al individuo o a la familia, con el objeto de medir el grado de satisfacción de necesidades esenciales de carácter municipal. Sin aplicar, empero, un criterio fijo o absoluto, como por ejemplo, la determinación de una "canasta municipal mínima de consumo". Por su parte, la situación del individuo o familia en este trabajo, se define en función de la posición que ocupa en la sociedad respecto a otros; es decir, se asume un criterio relativo de medición.

LITICA  
CNICOS

1  
E  
MOL NII F

En este caso, la medición relativa se refiere al ámbito espacial, reconociendo las posibilidades y limitaciones que supone utilizar para el estudio, el conglomerado de grupos sociales que habita en un ámbito geográfico determinado por la demarcación política. Utilizar ésta como unidad de análisis presenta algunas restricciones, pues bajo una misma norma de bienestar se comparan diferentes ámbitos socioeconómicos y culturales, que puedan estar originando necesidades diversas. Por ejemplo, la necesidad de suministro de agua de red pública puede divergir entre un distrito con predominio de área urbana y otro con predominio de área rural. De otro lado, la unidad espacial también hace abstracción de la distribución de servicios al interior de cada distrito, permitiendo trabajar sólo con los promedios distritales.

Además de lo expuesto, para los propósitos de desarrollo del modelo se hace necesario identificar la fuente y composición de los recursos financieros municipales; porque los requerimientos de servicio municipales de un distrito se ven expresados en una demanda de gastos, la cual debe ser satisfecha con una magnitud similar de ingresos. De allí que para el tratamiento de éstos se opte por una clasificación que toma como criterio la capacidad de determinación que tiene una Municipalidad sobre cada uno de sus componentes; y, se desprende tres grandes grupos: ingresos propios, transferencias y otros (endeudamientos y donaciones).

En lo que respecta a los ingresos propios, obtenidos a través de la recaudación de impuestos, tasas, venta de bienes y servicios corrientes, rentas de la propiedad, multas, saldos de balance y ventas de bienes de capital; se reconoce su dependencia de factores determinados, en lo fundamental, por las características socioeconómicas de la circunscripción distrital. De otra par-

te, que la magnitud de transferencias se encuentran fijados por disposiciones normativas ya sea del Gobierno Central o de la Municipalidad Provincial. En tanto que el grupo Otros, depende más de factores de carácter circunstancial.

Finalmente, los propios objetivos de esta parte del trabajo plantean la necesidad de su desarrollo teniendo en cuenta algunas características básicas adicionales, aparte de las formuladas en la medición de satisfacción de necesidades. La primera, está referida las unidades de análisis; considerando como tales a la Municipalidad Distrital, así como a su respectiva circunscripción. La segunda, señala la validez temporal del modelo. Esto último sujeto más que a la propia naturaleza de las variables e indicadores utilizados, al ritmo de variación de las estructuras que se susciten al interior de los espacios distritales: cuanto más rápidos sean los cambios que se procesen, mayor será la necesidad de actualizar las variables e indicadores.

## **B. METODOLOGIA**

En su elaboración se considera la presencia de un supuesto central, y, está relacionado con la existencia de una percepción homogénea de satisfacción de necesidades de carácter municipal al interior de una misma circunscripción distrital.

### **1. Selección de Indicadores**

Se incluye indicadores vinculados con las características socioeconómicas de los individuos o familias de una demarcación distrital, quienes, a su vez, tienen una residencia permanente en la misma; del mismo modo, aquellos de servicios o actividades de beneficio comunal, colectivo. Pero los indicadores establecen una vincula-

ción con las funciones que las norman vigentes asignan a las municipalidades.

Teniendo en cuenta estas orientaciones y que la demarcación política de la provincia de Lima presenta 41 distritos (3), se muestra a continuación un cuadro de variables e indicadores, que deben presentar información desagregada distritalmente, la cual debe expresarse en magnitudes que revelen necesidades insatisfechas.

C U A D R O III.1

VARIABLE	INDICADOR
A. Acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva.	1. Alumbrado público y su ministro de energía domiciliaria.
	2. Infraestructura en transporte, servicios sociales, comercialización y abastecimientos alimenticios.
	3. Infraestructura urbana.
B. Población, salud y saneamiento ambiental.	4. Programas de conservación ambiental.
	5. Programas de medicina preventiva y primeros auxilios.
	6. Construcción y equipamiento de postas médicas, botiquines y puestos de primeros auxilios.



- |  |  |
|--|--|
| C. Educación, cultura, recreación y deportes.      | 7. Servicios de limpieza pública.  |
|  | 8. Población analfabeta y población con instrucción primaria incompleta.   |
|  | 9. Escuelas primarias, centros de educación inicial, cunas y guarderías infantiles.                                    |
|  | 10. Bibliotecas y casas de cultura.  |
|  | 11. Instalaciones deportivas.  |
| D. Abastecimiento y comercialización de productos. | 12. Infraestructura de comercialización (almacenes, silos y mercados de abastos.                                       |
| E. Transporte colectivo, circulación y tránsito.   | 13. Obras de infraestructura (aunque tiene una naturaleza normativa, la Municipalidad debe coadyuvar en su ejecución). |
| F. Administración y población.                     | 14. Disponibilidad de personal municipal.  |
|  | 15. Nivel de ingresos de la población distrital y demás características económicas.                                    |

## **2. Cálculo del Índice de Requerimientos Municipales (4)**

Puesto que pretende estimar los requerimientos de orden municipal, los indicadores seleccionados se transforman en índices, que reflejan el grado de desatención

o déficit (por ejemplo, en el caso de educación, un buen índice es la proporción de analfabetos). La ventaja de trabajar con estas magnitudes relativas en cada distrito, toda vez que ellas reflejan la condición de vida de su habitante promedio, queda manifiesta con el siguiente ejemplo:

	POBLACION <u>TOTAL</u>	POBLACION <u>ANALFABETA</u>	TASA DE <u>ANALFABETISMO</u>
Distrito A:	1000	160	16%
Distrito B:	500	40	8%
Distrito C:	100	20	20%

A pesar que la magnitud absoluta de analfabetos es la más baja en el distrito "C", el problema del analfabetismo es mucho más acentuado que en los otros dos distritos.

Una vez levantada la información en forma de matriz de coeficientes por distritos, se procede a efectuar una clasificación interdistrital en orden descendente para cada indicador; seleccionándose como distrito de referencia, "pivote", aquél que tenga la mayor cantidad de últimos lugares acumulados. La clasificación así establecida en cada indicador está, pues, en función de los requerimientos de atención de servicios municipales. Revelará, con bastante aproximación, que los distritos que ocupan los primeros lugares detentan los peores niveles de vida relativos en la provincia.

La información de cada coeficiente del distrito pivote es transformado en un número índice, utilizando como base la unidad. Con este índice se cuantifica el número de veces que los restantes distritos están en peor situación de atención de servicios municipales que el distrito pivote. Este procedimiento dará como resultado la

matriz siguiente:

	*		*		*	
Distrito <sub>1</sub>	:	$V_{11}/V_1$	$V_{12}/V_2$	.....	$V_{1m}/V_m$	
Distrito <sub>2</sub>	:	$V_{21}/V_1$	$V_{22}/V_2$	.....	$V_{2m}/V_m$	
.						
.						
.						
Distrito*	:	1.00	1.00	.....	1.00	MATRIZ C
(pivote)		.	.		.	
.						
Distrito <sub>40</sub>	:	$V_{401}/V_1$	$V_{402}/V_2$	.....	$V_{40m}/V_m$	
Donde:						

$V_{ij}/V_j$  : indica el número de veces que el distrito "i" está en peor condición de atención que el distrito pivote en el indicador "j".

\*  $V_j$  : valor del coeficiente "j" en el distrito pivote.

$i = 1, 2, \dots, 40$  (número de distritos)  
 $j = 1, 2, \dots, m$  (número de coeficientes de indicadores)

Reconociendo que cada uno de los factores considerados para explicar las desigualdades distritales (a través de sus indicadores) presentan importancia o peso relativo diferenciado, se construye la siguiente matriz de ponderación:

Indicador <sub>1</sub>	:	f <sub>1</sub>	
Indicador <sub>2</sub>	:	f <sub>2</sub>	
.		.	: MATRIZ P
.		.	
Indicador <sub>m</sub>	:	f <sub>m</sub>	

Donde:

$f_j$ : coeficiente de ponderación para el indicador "j", que depende de la magnitud de gasto que demanda y del grado de contribución que su mejoramiento proporciona a los propósitos de desarrollo local.

Adicionalmente, los coeficientes de ponderación deben cumplir la relación siguiente:

$$f_1 + f_2 + \dots + f_m = 1$$

Ahora, sólo queda efectuar la multiplicación matricial como sigue:

$$R = C * P$$

Donde:

**R** : matriz de "Requerimientos de Servicios Municipales"; revela en términos relativos cuántas veces más aguda es la demanda de satisfacción de necesidades esenciales de carácter municipal en un distrito con relación a otro tomado como pivote.

### **3. Determinación de los Coeficientes de Distribución de Transferencias**

Como se indicara líneas atrás, se hace necesario identificar la composición y fuentes de los ingresos municipales de un ámbito espacial determinado. Para el caso del modelo que se está desarrollando, la demarcación provincial corresponde a Lima.

De acuerdo a su clasificación en tipos de entidades municipales, el ingreso municipal consolidado de la provincia de Lima presenta la siguiente composición: 1) Lima, para atender las funciones específicas del propio distrito, así como los requerimientos de las Secretarías Municipales, cuyas funciones tienen ámbito metropo

litano, es decir, provincial; 2) Empresas Municipales, cuyas funciones tienen también una cobertura metropolitana; 3) Los distritos, que se orientan a atender funciones específicamente de naturaleza distrital.

Las tres entidades (también presupuestarias) cuentan con fuentes de recursos financieros, cuya distribución corresponde ya sea al Gobierno Central, ya a la Municipalidad Metropolitana; los rubros: impuestos de Promoción Municipal y de Patente Profesional, Certex, y la partida presupuestaria Transferencias Corrientes del Sector Público, por citar a los más significativos. Estos tienen como origen de recaudación actividades no propiamente de naturaleza municipal.

En el conjunto de distritos se puede observar aquellos con menores requerimientos de servicios municipales (muestran por tanto mejores condiciones de vida) requiriendo una mayor magnitud de gasto que si se encontraran en similares o peores condiciones que otros. En este caso, los distritos con mejores calidades de vida cuentan con los ingresos propios en niveles suficientes que les permite atender los desembolsos para sostener dicha condición. V.gr., los distritos con actividades económicas más desarrolladas demandan también gastos administrativos mayores, de limpieza, ornato, etc., pero a su vez proporcionan mayores ingresos por el pago de tributos municipales (licencias, impuestos, etc.). Por esta razón, el modelo de asignación financiera propuesta en este capítulo contempla la distribución de solamente los conceptos arriba indicados (transferencias), orientados a atender actividades de las municipalidades distritales y con fines de compensación.

Aceptando el supuesto que al interior de cada demarcación distrital existe una homogénea percepción de la satisfacción de necesidades entre sus habitantes, se

toma un elemento de la matriz C "Requerimientos de Servicios Municipales" y se efectúa la multiplicación por el respectivo elemento de la matriz H "Coeficientes de Población":

$$\begin{array}{l}
 H_1/H \\
 H_2/H \\
 . \\
 . \\
 H_{40}/H
 \end{array}
 \quad : \text{MATRIZ H}$$

Donde:

$H_i/H$  : proporción de la población total que le corresponde al distrito "i".

$$H_1 + H_2 + \dots + H_{40} = H$$

Esta operación permite traducir la demanda expresada en términos de magnitudes individuales-promedio en de orden cuantitativo que incorpora la dimensión. Los valores así obtenidos para los 40 distritos se suman, para hallar los coeficientes de distribución de transferencias:

$$\text{Distrito}_1 : Y_1$$

$$\text{Distrito}_2 : Y_2$$

.

.

$$; \quad Y_1 = \frac{C_1 * H_1/H}{\sum C_i * H_i/H}$$

$$Y_1 + Y_2 + \dots + Y_{40} = 1$$

.

$$\text{Distrito}_{40} : Y_{40}$$

Donde:  $Y_i$  : proporción de las transferencias que le corresponde a la Municipalidad distrital "i".

$C_i$  : índice de requerimientos de servicios municipales del distrito "i".

$i = 1, 2, \dots, 40$  (número de distritos).

### **C. APLICACION PARA UN CASO PRACTICO**

A esta altura del trabajo se pretende desarrollar un caso práctico, para tener una idea acerca de la aplicabilidad del modelo que se está proponiendo. Para ello y tratando de que él sea lo más actualizado posible, se recurre a la información censal de 1981 y a la ejecución presupuestal de ingresos de las municipalidades de la provincia de Lima del periodo 1983-87.

La razón de adoptar datos censales del referido año para la construcción de las variables socioeconómicas, radica en que la información distrital disponible para periodo más recientes no es uniforme en todas ellas. Es más factible la presencia actualizada en actividades educativas y de salud, por su naturaleza descentralizada a nivel distrital o zonal; en cuya mayoría de unidades se efectúa recopilación estadística, que dan cuenta por ejemplo, de matrículas, deserciones, profesores, casos de salud atendidos, pacientes, personal médico, entre otras estadísticas.

#### **1. Supuestos Básicos**

Observado el comportamiento de los indicadores a nivel distrital durante períodos intercensales, aquellos muestran ligeros cambios: de modo particular este hecho puede ser observado para los Censos de 1972 y de 1981. Situación que permite formular un supuesto bastante plausible:

Que la estructura interdistrital de indicadores socioeconómicos (expresados a través de sus coeficientes) que permiten medir necesidades básicas asociadas con el cumplimiento de funciones de las municipalidades, se mantienen invariables desde 1981 hasta

la culminación de la presente década.

Lo cual no quiere decir que no se produzcan cambios en las características socioeconómicas de los distritos; pero recuérdese que se están analizando características en magnitudes relativas y éstas no han variado sustancialmente en los últimos años.

Derivado de una limitación en la disponibilidad de información, se formula un segundo supuesto. Si bien no muestra la consistencia del primero, permite al menos aproximarse a los propósitos de una distribución más equitativa de los Recursos Transferidos (impuestos de Promoción Municipal, de Patente Profesional, al Rodaje, y el Certex), teniendo en cuenta las necesidades. El supuesto consiste en:

Que la satisfacción de cada una de las necesidades de servicios municipales, expresado en cada indicador, tiene asignado igual ponderación.

A los dos supuestos se adicionan los supuestos centrales señalados al momento de formular, de manera general, la metodología.

## **2. Selección de Indicadores**

Teniendo en consideración las orientaciones metodológicas y la disponibilidad de información, se ha seleccionado los siguientes indicadores:

C U A D R O    I I I . 2

---

VARIABLE	INDICADOR
A. Acondicionamiento territorial y vivienda.	1. Porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico. 2. Porcentaje de déficit de viviendas.



- |                          |  |
|--------------------------|--|
|                          | 3. Porcentaje de población en pueblos jóvenes.                         |
| B. Saneamiento ambiental | 4. Porcentaje de viviendas sin servicio apropiado de agua.             |
|                          | 5. Porcentaje de viviendas sin desagüe de red pública.                 |
| C. Educación             | 6. Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más.                |
|                          | 7. Porcentaje de población ocupada infantil de 6 a 14 años (ajustada). |
|                          | 8. Porcentaje de PEA que tiene como máximo primaria incompleta.        |
| D. Ocupación             | 9. Porcentaje de PEA desocupada de 15 años y más.                      |
|                          | 10. Porcentaje de obreros de 15 años y más.                            |

Cada uno de estos indicadores permite aproximarse, en términos relativos y bajo un enfoque cualitativo, las condiciones de deficiencia de atención de servicios municipales presentes al interior de cada distrito. De allí que se haga necesario presentar una definición de cada uno de los indicadores presentados.

1. Porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico: es la proporción de viviendas que no están conectadas a la red de alumbrado público. Zonas rurales o semirurales presentan los mayores déficit en este aspecto; tal es el caso de Lurín (72%) y Cieneguilla (70%) (veáse el Cuadro III.3).
2. Porcentaje de déficit de vivienda: Está expresado

C U A D R O III.3

VARIABLES E INDICADORES SOCIOECONOMICOS DISTRIALES DE LA PROVINCIA DE LIMA (%)

	ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y VIVIENDA			SANEAMIENTO AMBIENTAL		EDUCACION			OCUPACION	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
LIMA	3.60	7.85	22.43	9.44	10.90	2.02	0.57	10.82	7.49	23.18
1 Ancón	25.91	12.59	11.74	13.46	27.95	2.84	0.63	13.97	4.44	36.41
2 Ate	21.61	8.99	3.64	30.75	36.47	3.35	0.60	17.42	6.16	33.07
3 Barranco	2.30	6.32	0.00	3.40	3.81	1.11	0.57	7.76	5.52	16.54
4 Breña	1.58	6.93	3.07	3.34	4.20	1.23	0.63	7.56	8.04	18.15
5 Carabaylo	23.11	7.43	62.69	74.90	80.33	4.19	0.52	22.13	6.68	41.36
6 Chaclacayo	13.56	9.09	56.69	60.22	62.71	3.88	0.60	17.54	6.38	31.89
7 Chorrillos	22.70	9.38	42.99	45.21	55.18	2.96	0.65	16.59	5.87	30.23
8 Cieneguilla	69.65	3.55	0.00	48.66	74.13	7.41	2.50	33.27	3.79	42.20
9 Comas	15.96	12.02	58.26	43.52	46.43	3.10	0.53	17.84	7.41	37.40
10 El Agustino	23.36	13.18	52.89	52.85	59.37	4.58	0.77	22.46	6.48	32.84
11 Independencia	22.81	13.82	80.64	35.39	36.33	3.50	0.53	18.81	8.06	40.59
12 Jesús María	0.86	4.75	0.00	1.86	2.00	0.78	0.56	6.44	5.94	6.59
13 La Molina	21.50	6.11	0.00	18.04	37.14	3.81	1.19	20.13	3.08	27.46
14 La Victoria	3.46	6.28	13.31	7.55	8.22	2.00	0.87	12.23	6.49	20.50
15 Lince	1.16	5.92	0.00	3.04	3.70	0.89	0.55	6.78	6.06	9.45
16 Lurigancho	28.24	8.74	35.04	34.33	57.59	4.41	0.65	20.96	6.40	35.67
17 Lurin	71.65	9.67	36.43	65.96	81.21	4.30	0.54	26.16	5.07	44.43
18 Magdalena del Mar	1.16	7.53	3.65	3.00	3.36	1.31	0.43	8.72	9.40	8.21
19 Miraflores	1.09	3.83	0.00	1.96	2.24	0.80	0.57	7.90	5.17	5.01
20 Pachacamac	61.20	7.41	0.00	31.28	71.36	4.59	1.43	28.98	3.91	46.33
21 Pucusana	27.30	9.27	0.00	24.12	35.01	1.75	0.48	20.08	5.00	20.55
22 Pueblo Libre	2.19	6.71	1.96	2.99	3.88	0.94	0.51	7.35	5.52	7.77
23 Puente Piedra	42.81	7.53	31.73	56.17	76.66	4.95	0.54	25.82	7.60	42.90
24 Punta Hermosa	18.24	7.10	0.00	85.29	85.29	3.56	1.26	18.96	5.20	33.64
25 Punta Negra	9.48	10.08	0.00	98.28	99.14	1.45	0.00	10.47	5.76	11.52
26 Rimac	5.87	7.87	30.18	13.92	14.98	1.92	0.60	10.42	7.13	27.56
27 San Bartolo	25.65	8.04	0.00	77.14	78.73	4.26	1.10	21.70	5.28	32.95
28 San Borja	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
29 San Isidro	1.15	4.00	0.95	1.71	1.91	0.86	0.58	8.86	4.66	3.69
30 San Juan de Lurigancho	32.94	10.19	26.96	50.46	58.39	3.05	0.62	15.82	12.61	35.65
31 San Juan de Miraflores	11.58	12.51	53.39	16.15	20.38	3.02	0.51	16.51	7.21	30.36
32 San Luis	7.23	10.44	0.00	7.30	8.13	1.97	0.64	12.39	5.28	19.32
33 San Martín de Porres	7.46	12.94	36.46	10.87	13.43	2.00	0.61	11.15	7.52	28.30
34 San Miguel	3.96	7.24	0.52	5.67	6.84	1.24	0.44	8.69	7.07	14.31
35 Santa María del Mar	18.18	4.35	0.00	13.64	22.73	4.17	0.00	14.63	9.76	39.02
36 Santa Rosa	77.91	1.15	0.00	61.63	76.74	4.88	0.00	20.75	1.89	41.51
37 Santiago de Surco	8.69	5.22	3.51	11.87	15.59	1.64	0.59	10.94	4.52	14.32
38 Surquillo	5.08	5.37	11.35	6.54	7.29	1.51	0.44	10.66	5.48	17.03
39 Villa El Salvador	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
40 Villa María del Triunfo	15.52	9.35	93.25	20.57	39.25	3.19	0.37	21.15	6.35	39.00

FUENTE : Censos Nacionales: VIII de Población y III de Vivienda; 1981. INE.

ELABORACION: Propia.

(\*) No existía como distrito.

por la relación entre el número de hogares sin vivienda y el total de hogares con ocupantes presentes. Este indicador constituye una aproximación a la medición de deficiencia de viviendas.

En general es mayor en distritos urbanos y populosos, tal es el caso de Independencia, El Agustino y San Martín de Porres, con déficit que se ubican por encima del 13%.

3. Porcentaje de población en pueblos jóvenes: mide la proporción de la población total de un distrito que reside en pueblos jóvenes. Se trata de un indicador muy disperso en la que se observa los mayores extremos, desde distritos cuyos pobladores habitan mayoritariamente en pueblos jóvenes como Villa María del Triunfo (93%) e Independencia (81%), hasta distritos sin pueblos jóvenes.
4. Porcentaje de viviendas sin servicio apropiado de agua: se refiere a la proporción de viviendas particulares con ocupantes presentes sin agua por red de tubería, pilón o pozo. Este indicador pretende medir el déficit en la provisión de agua. Se hizo necesario un ajuste a las viviendas sin agua por la red de tubería en las áreas rurales, pues en éstas se puede considerar como apropiado el servicio por pozo o pilón ubicado ya sea fuera o dentro de la vivienda. Los mayores déficit de agua potable, ocurren en los balnearios como Punta Negra (98%), Punta Hermosa (85%) y San Bartolo (77%).

Aquí se debe acotar que los valores presentados por cada uno de los indicadores, están referidos a las características de viviendas y habitantes que tienen una residencia permanente en el lugar en que se efectuó el levantamiento censal de datos. Por ello, que casi la totalidad de balnearios muestren indicadores de déficit elevados, a pesar de mostrar una infraestructura urbana y condiciones de vivienda que corresponde a estratos de altos ingresos (son ocupantes o

casionales).

5. Porcentaje de viviendas sin desagüe de red pública: mide la proporción de viviendas que no cuentan con un sistema de eliminación de residuos conectados a una red pública de desagüe, ya sea fuera o dentro de la vivienda. Igual que el caso anterior, los mayores déficit de este servicio se presentan en los balnearios Punta Negra (99%), Punta Hermosa (85%). Areas con elevados porcentajes de población rural como Lurín y Carabayllo, muestran deficiencias que superan el 80%.
6. Porcentaje de población analfabeta de 15 años y más: mide la proporción de personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir en un idioma determinado. Se toma este segmento de edad de la población, por considerarse que en él los individuos debieron haber finalizado la instrucción primaria y por tanto, ser alfabetos. Cieneguilla (7.4%) y Puente Piedra (5.0%) presentan los mayores problemas de analfabetismo.
7. Porcentaje de población ocupada infantil de 6 a 14 años (ajustada): mide la proporción de niños de 6 a 14 años ocupados, sobre la población en ese tramo de edad. Se postula que los niños de estas edades deberían asistir a los centros educativos y que la ocupación infantil es un recurso extremo para completar los ingresos familiares cuando éstos son insuficientes. Sin embargo, la presencia de trabajadores del hogar en zonas residenciales genera un sesgo, que se reduce restando del numerador a los trabajadores del hogar. Cieneguilla (2.5%) y Pachacamac (1.4%) presentan los mayores valores.
8. Porcentaje de PEA que tiene como máximo primaria incompleta: considera la proporción de PEA de 15 años y más agrupada en aquella que no tiene nivel de educación, con nivel inicial (o pre-escolar) y primaria incompleta. Este indicador refleja la demanda potencial íntegra o complementaria de educación primaria;

la cual debe coadyuvar y garantizar la Municipalidad.

9. Porcentaje de PEA desocupada: Revela la proporción de PEA que en la semana de referencia adoptada para el censo no estaba trabajando, pero buscó trabajo remunerado o lucrativo. La desocupación es un indicador básico del deterioro de las condiciones de vida de una comunidad distrital.
10. Porcentaje de obreros de 15 años y más: se emplea como aproximación a la medición de ingresos de los habitantes. Porque dentro de las categorías de ocupación más importantes, el ingreso del obrero es el más bajo; entonces, cuanto mayor sea la proporción de obreros en la PEA de un distrito, es de esperar los menores niveles de ingresos en sus moradores.

### **3. Obtención y Presentación de Resultados**

Efectuar el análisis y selección de variables e indicadores son la parte más laboriosa y difícil para un caso práctico, porque los pasos que siguen consisten sólo en la aplicación mecánica de operaciones matemáticas expuestas en la formulación general del modelo.

El Cuadro III.4 muestra una síntesis de la matriz **C** y los valores del índice de requerimiento de servicios municipales a nivel distrital. Para la obtención de este índice se ha aplicado el segundo supuesto del modelo, consistente en que los indicadores tienen igual importancia al interior de cada variable; empero, con variables de distinta ponderación. No obstante el índice de requerimiento no es más que el promedio simple de los diez indicadores expuestos en el cuadro. (En él se presenta sólo 39 distritos de los 43 que conforman la provincia de Lima, debido a que con posterioridad a la fecha del Censo de 1981 se crearon dos nuevos distritos, Villa El Salvador y San Borja, últimamente, Los

C U A D R O III.4

MATRIZ DE REQUERIMIENTOS DISTRITALES DE SERVICIOS MUNICIPALES  
RESPECTO AL DISTRITO PIVOTE

	INDICADORES										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 PROMEDIO	
LIMA	3.1	2.0	23.6	5.5	5.7	2.3	1.0	1.2	1.6	6.3	5.2
1 Lurín	62.3	2.4	38.3	38.6	42.6	5.0	0.9	3.0	1.1	12.0	20.6
2 Carabaylo	20.1	1.9	65.8	43.8	42.1	4.8	0.9	2.5	1.4	11.2	19.5
3 Independencia	19.8	3.5	84.7	20.7	19.1	4.1	0.9	2.1	1.7	11.0	16.8
4 Puente Piedra	37.2	1.9	33.3	32.9	40.2	5.7	0.9	2.9	1.6	11.6	16.8
5 Villa María del Triunfo	13.5	2.3	97.9	12.0	20.6	3.7	0.6	2.4	1.4	10.6	16.5
6 El Agustino	20.3	3.3	55.5	30.9	31.1	5.3	1.3	2.5	1.4	8.9	16.1
7 Chaclacayo	11.8	2.3	59.5	35.2	32.9	4.5	1.0	2.0	1.4	8.6	15.9
8 Santa Rosa	67.7	0.3	0.0	36.1	40.3	5.6	0.0	2.3	0.4	11.3	16.4
9 Cieneguilla	60.5	0.9	0.0	28.5	38.9	8.6	4.3	3.8	0.8	11.4	15.8
10 Comas	13.9	3.0	61.2	25.5	24.4	3.6	0.9	2.0	1.6	10.1	14.6
11 San Juan de Lurigancho	28.6	2.5	28.3	29.5	30.6	3.5	1.1	1.8	2.7	9.7	13.8
12 Chorrillos	19.7	2.3	45.2	26.5	28.9	3.4	1.1	1.9	1.3	8.2	13.9
13 Pachacamac	53.2	1.9	0.0	18.3	37.4	5.3	2.5	3.3	0.8	12.6	13.5
14 Lurigancho	24.6	2.2	36.8	20.1	30.2	5.1	1.1	2.4	1.4	9.7	13.3
15 Punta Hermosa	15.9	1.8	0.0	49.9	44.7	4.1	2.2	2.1	1.1	9.1	13.1
16 San Bartolo	22.3	2.0	0.0	45.1	41.3	4.9	1.9	2.4	1.1	8.9	13.0
17 Punta Negra	8.2	2.5	0.0	57.5	52.0	1.7	0.0	1.2	1.2	3.1	12.7
18 San Juan de Miraflores	10.1	3.1	56.1	9.4	10.7	3.5	0.9	1.9	1.5	8.2	10.5
19 Ancón	22.5	3.1	12.3	7.9	14.7	3.3	1.1	1.6	1.0	9.9	7.7
20 Ate	18.8	2.2	3.8	18.0	19.1	3.9	1.0	2.0	1.3	9.0	7.9
21 San Martín de Porres	6.5	3.2	38.3	6.4	7.0	2.3	1.0	1.3	1.6	7.7	7.5
22 Pucusana	23.7	2.3	0.0	14.1	18.4	2.0	0.8	2.3	1.1	5.6	7.0
23 Rimac	5.1	2.0	31.7	8.1	7.9	2.2	1.0	1.2	1.5	7.5	6.8
24 La Molina	18.7	1.5	0.0	10.6	19.5	4.4	2.1	2.3	0.7	7.4	6.7
25 Santa María del Mar	15.8	1.1	0.0	8.0	11.9	4.8	0.0	1.7	2.1	10.6	5.6
26 La Victoria	3.0	1.6	14.0	4.4	4.3	2.3	1.5	1.4	1.4	5.6	3.9
27 Santiago de Surco	7.6	1.3	3.7	6.9	8.2	1.9	1.0	1.2	1.0	3.9	3.7
28 Surquillo	4.4	1.3	11.9	3.8	3.8	1.8	0.8	1.2	1.2	4.6	3.5
29 San Luis	6.3	2.6	0.0	4.3	4.3	2.3	1.1	1.4	1.1	5.2	2.9
30 San Miguel	3.4	1.8	0.5	3.3	3.6	1.4	0.7	1.0	1.5	3.9	2.1
31 Breña	1.4	1.7	3.2	2.0	2.2	1.4	1.1	0.9	1.7	4.9	2.0
32 Magdalena del Mar	1.0	1.9	3.8	1.8	1.8	1.5	0.7	1.0	2.0	2.2	1.8
33 Barranco	2.0	1.6	0.0	2.0	2.0	1.3	1.0	0.9	1.2	4.5	1.6
34 Pueblo Libre	1.9	1.7	2.1	1.8	2.0	1.1	0.9	0.8	1.2	2.1	1.5
35 Lince	1.0	1.5	0.0	1.8	1.9	1.0	0.9	0.8	1.3	2.6	1.3
36 Jesús María	0.8	1.2	0.0	1.1	1.0	0.9	1.0	0.7	1.3	1.8	1.0
37 San Isidro	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
38 Miraflores	0.9	1.0	0.0	1.1	1.2	0.9	1.0	0.9	1.1	1.4	0.9
39 Villa El Salvador	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0.0
40 San Borja	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0.0

FUENTE : Cuadro III.3

ELABORACION: Ibid.

(\*) No existía como distrito.

Olivos y Santa Anita).

El reparto actual (1987) de los Recursos Transferidos (impuestos de Promoción Municipal, de Patente Profesional y al Rodaje, y el Certex) carece de equidad, como queda evidenciado en el Cuadro III.5. El problema radica en la fijación de índices de distribución, sin el respaldo de un criterio propiamente técnico; vale decir, sin tomar en cuenta las necesidades de la población distrital. Y, la función de aprobar dichos coeficientes, por disposición legal, le corresponde a la Municipalidad Metropolitana, concretamente, al Concejo Provincial.

Los indicadores de que se han valido desde 1985, son solos la población proyectada para un ejercicio presupuestario determinado y el Proyecto de Presupuesto para el mismo año (no la ejecución), para luego construir el "presupuesto per-cápita" y determinar el grado de necesidad relativa de la Municipalidad. Con estos indicadores, y aplicando criterios arbitrarios de compensación para las municipalidades más pobres, porque aquellos dependen mucho de la capacidad de negociación de sus alcaldes, se han aprobado con leves variantes los índices de distribución de los Recursos Transferidos durante el periodo 1983-87. (Los aprobados para 1987 se observa en la quinta columna del Cuadro III.5).

El planteamiento de una distribución más equitativa de los recursos financieros entre las municipalidades distritales cobra fuerza en la presente coyuntura, cuando se constata en este trabajo que la magnitud de aquellos es determinada generalmente por las condiciones socioeconómicas del distrito: pues, los ingresos internos, que provienen del propio territorio distrital, contribuyen con rangos que se ubican por encima de las 3/4 partes del ingreso municipal distrital.

C U A D R O III.5

DETERMINACION DE LOS INDICES DE DISTRIBUCION DE TRANSFERENCIAS  
A LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES

	INDICE DE REQUERIMI- ENTO (A)	POBLACION (B)	(A)*(B)	INDICE DE DISTRIBU- CION DE TRANSFER.	INDICE DE DISTRIBU. APROBADO 1987	INDICE DE ESTRUCTURA DE TRANS- FERENCIAS 1983-87 *	GASTO POR HABITANTE (intis)
1 Ancón	7.7	8425	65122	0.19	0.59	0.66	199.1
2 Ate	7.9	145504	1151437	3.37	2.95	2.89	99.1
3 Barranco	1.6	46478	76072	0.22	1.62	2.14	91.3
4 Breña	2.0	112398	230334	0.67	3.10	5.60	81.2
5 Carabaylo	19.5	52800	1027628	3.01	2.02	1.26	31.4
6 Chaclacayo	15.9	31592	503075	1.47	1.39	1.09	63.5
7 Chorrillos	13.9	141881	1965073	5.75	3.28	2.94	63.6
8 Cieneguilla	15.8	4546	71679	0.21	0.29	0.24	76.1
9 Comas	14.6	283079	4136472	12.11	6.85	3.97	22.4
10 El Agustino	16.1	167771	2695480	7.89	4.91	2.89	22.5
11 Independencia	16.8	137722	2307732	6.75	5.77	3.19	20.2
12 Jesús María	1.0	83179	80812	0.24	1.94	2.72	103.4
13 La Molina	6.7	14659	98335	0.29	0.21	0.75	213.1
14 La Victoria	3.9	270778	1067641	3.12	6.98	8.88	78.8
15 Lince	1.3	80456	103088	0.30	2.25	3.64	140.8
16 Lurigancho	13.3	65139	869366	2.54	2.15	2.04	54.0
17 Lurín	20.6	17331	357271	1.05	0.44	0.42	52.2
18 Magdalena del Mar	1.8	55535	98365	0.29	1.42	3.06	108.0
19 Miraflores	0.9	103453	98116	0.29	0.58	6.28	276.1
20 Pachacamac	13.5	6780	91681	0.27	0.44	0.30	51.1
21 Pucusana	7.0	4104	28847	0.08	0.25	0.27	113.9
22 Pueblo Libre	1.5	83985	130163	0.38	1.93	2.47	99.5
23 Puente Piedra	16.8	33922	571047	1.67	1.56	0.92	28.4
24 Punta Hermosa	13.1	1010	13225	0.04	0.12	0.21	391.5
25 Punta Negra	12.7	553	7050	0.02	0.10	0.18	655.4
26 Rimac	6.8	184484	1258105	3.68	4.36	4.08	46.8
27 San Bartolo	13.0	2913	37887	0.11	0.19	0.25	269.0
28 San Borja	nd.	nd.	nd.	nd.	0.41	1.09	144.5
29 San Isidro	1.0	71203	71203	0.21	0.41	1.97	317.6
30 San Juan de Lurigancho	13.8	259390	3589966	10.51	6.52	4.68	27.0
31 San Juan de Miraflores	10.5	165765	1747407	5.11	4.84	3.06	20.3
32 San Luis	2.9	57269	163649	0.48	1.73	1.56	76.5
33 San Martín de Porres	7.5	404856	3049304	8.92	7.67	6.57	46.2
34 San Miguel	2.1	99221	211043	0.62	2.35	2.14	73.1
35 Santa María del Mar	5.6	96	537	0.00	0.08	0.18	4387.7
36 Santa Rosa	16.4	492	8067	0.02	0.12	0.24	1528.7
37 Santiago de Surco	3.7	146636	537731	1.57	1.53	3.57	130.6
38 Surquillo	3.5	134158	467248	1.37	3.13	3.02	140.9
39 Villa El Salvador	nd.	nd.	nd.	nd.	6.67	5.33	19.0
40 Villa María del Triunfo	16.5	313912	5180679	15.16	6.84	3.24	18.3
<b>T O T A L</b>		<b>3793475</b>	<b>34167936</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	

FUENTE : Ejecución Presupuestaria de las Municipalidades de la Provincia de Lima; años 1983-87. Oficinas de Presupuesto.  
Censos Nacionales ...1981. INE.

ELABORACION: Propia.

(\*) Incluye: Impuestos de Promoción Municipal, de Patente Profesional y al Rodaje, Certex, y Transferencias Corrientes.



Y, la inequidad en la asignación de recursos financieros, se sustenta en la estructura desigual de su reparto distrital, que no contribuye a mejorar la injusta estructura socioeconómica existente entre los distritos. En este contexto, la distribución de los Recursos Transferidos no compensa este deterioro, con lo que se consolida la situación anterior. Para revertirlo, se puede aplicar la propuesta que aquí se está planteando, que mejoraría considerablemente la actual estructura de distribución, beneficiando a los gobiernos locales ejercidos en los distritos con los más bajos niveles de vida relativos de la provincia.

=====

## N O T A S

- (1) Desde el año 1985 la participación del Gobierno Central en la asignación de transferencias es circunstancial, debido a la creación del Impuesto de Promoción Municipal que sustituye aquellas.
- (2) Por tales, se entiende a todas aquellas cuya satisfacción nula o parcial limita severamente su desarrollo integral.
- (3) Se excluye del modelo al distrito de Lima, porque sobre ella ejerce jurisdicción directa la Municipalidad Metropolitana, con funciones distintas y mayores que las municipalidades distritales.
- (4) No se está considerando a dos nuevos distritos creados en el 1989; Los Olivos y Santa Anita, pues la información estadística de los mismos es aún inexistente.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La sinopsis normativo-histórica realizada de las principales funciones y características de la Municipalidad en el ejercicio de gobierno local en el Perú, muestra que la misma ha estado sujeta a decisiones arbitrarias del poder central, de acuerdo con las orientaciones políticas de los gobiernos centrales de turno: observándose una presencia importante en unos períodos, insignificantes en otros. Esta conducta ha debilitado a la institución municipal y la posibilidad que ésta contribuya a resolver los problemas de desigualdades sociales que con características similares se reproducen de demarcaciones espaciales mayores a otras menores. No se ha tenido, pues, conciencia colectiva plena de la importancia que tienen los gobiernos locales, y las evidencias parecen confirmar que aún no se tiene. Esto no niega los esfuerzos que existen en el campo normativo para regionalizar el país, todavía aislados.
2. Existe una legislación que asigna importantes funciones y un nuevo rol a las municipalidades; pero son medidas incompletas, pues el diverso conjunto de dispositivos no prescribe normas que garanticen la asignación de recursos económicos con equidad y oportunidad a las municipalidades. Desbrozar el camino para que éstas alcancen una auténtica autonomía económica, implica otorgarles mayor poder de decisión sobre los actuales tributos municipales y las transferencias de otros, orientados a una finalidad local.
3. Una cuarta parte del volumen del ingreso municipal consolidado (Municipalidad Metropolitana, empresas y municipalidades distritales) proviene de las Tasas de ALP y Relleno Sanitario y del Impuesto de Promoción Municipal. Las primeras se recaudan en los propios distritos

y deben servir para mantener la limpieza y alumbrado públicos del lugar; sin embargo, de su monto global consolidado sólo 2/3 son utilizados por las municipalidades distritales y 13% por la empresa de limpieza. El segundo, se creó con finalidad compensatoria; pero de la suma provincial consolidada, apenas la 1/4 parte es destinada a los gobiernos locales distritales y la mitad se queda en INVERMET. En ese contexto se explican las continuas tensiones entre las empresas y las municipalidades distritales.

4. Se reconocen dos hechos. De un lado, la existencia de empresas municipales metropolitanas mantiene vigencia, por dimensiones y funciones, pues la mayoría de municipalidades distritales necesita el apoyo de organismos de tales características. (Por ejemplo, en el caso de la limpieza pública, sólo pocas municipalidades pueden disponer de unidades de recolección de residuos). De otro lado, subsisten servicios e inversiones: 1) De naturaleza metropolitana, cuyas ejecuciones les corresponde a los órganos municipales metropolitanos; y 2) De carácter distrital, que deben ser asumidas por las municipalidades distritales. (Estas funciones deben delimitarse con claridad).
5. Se debe reformar el manejo de las empresas municipales, subordinar el criterio de rentabilidad a los de apoyo y compensación, según programas concretos. Debe existir una mayor injerencia de las municipalidades distritales en las empresas actuales, en aquellas que vayan a pasar al dominio municipal y en las que se creen. Se debe tender a la formación de directorios, de tal manera que la ejecución de políticas de servicio e inversiones metropolitanas, sean aprobadas por instancias metropolitanas de carácter interdistrital.
6. Los montos de las finanzas (ingresos y gastos) del con

junto de municipalidades de la provincia de Lima han experimentado despuntes importantes en los años 1986 y 1987; sin embargo, éstos han devenido en insuficientes para entender el crecimiento acelerado de la demanda de servicios básicos que plantea la ciudad y cuya satisfacción les compete a las municipalidades.

7. El problema municipal tanto en sus aspectos financieros como de gestión tiene manifestaciones diversas en las municipalidades del ámbito. No obstante, existen rasgos comunes.

En lo que respecta a gestión municipal, ésta se encuentra sistemáticamente entrabada o minimizada para el cumplimiento de funciones y el desarrollo local, por las siguientes razones:

Estructura injusta en la asignación de recursos financieros a las municipalidades, lo cual no contribuye a compensar la desigual estructura socioeconómica existente entre las comunidades distritales. Este es el factor condicionante más importante.

Personal con mediana y baja calificación, no apto para los requerimientos que plantea un nuevo tipo de gestión del Gobierno Local. Así mismo, carencia de políticas renumerativas que estimulen el mejoramiento de la productividad, a pesar que las remuneraciones ocupan una elevada proporción del gasto municipal.

Baja actividad municipal, asociada con los exiguos gastos de inversión, especialmente obras. A su vez, los escasos montos que por este concepto se ejecutan

no se recuperan.

Para afrontar estos problemas y resolverlos, urge hacer un incremento sustantivo en los recursos financieros de las municipalidades, que tengan por finalidad la compensación y cuya aplicación comprenda procesos de reparto eficientes. Conjuntamente con esta medida central se debe:

- a) Formular agresivas políticas de asistencia, a todo nivel, con los organismos internacionales, los gubernamentales nacionales (INFOM, INP, INAP, etc.) y los ONG; para la obtención de recursos adicionales y perfeccionamiento del aparato municipal.
- b) Dinamizar el órgano intermunicipal de coordinación existente, la Asamblea Metropolitana de Alcaldes, y crear otros, que deben conducir al fortalecimiento de la institución municipal, la distribución más racional de recursos en función de la naturaleza heterogénea de las municipalidades distritales y de los niveles socioeconómicos de sus espacios territoriales.
- c) Mejorar la actividad municipal en obras y servicios provenientes del aumento en el ingreso municipal. Ello creará condiciones para mejorar el vínculo Municipalidad-comunidad, liberar el potencial del esfuerzo colectivo en el accionar local y, otorgar a la primera autoridad en el momento de emprender acciones de ampliación y fiscalización tributarias.
- d) Implantación de la contribución por mejorar por o para la realización de obras, como forma de recuperar fondos aplicados internamente en el espacio distrital. Para ello, previamente, se debe hacer una división clara entre las inversiones: cuáles deben ser ejecutadas por los organismos municipales metropolitanos y cuáles por las propias municipalidades distritales (con asesoría técnica del INVERMET y las universidades).

8. Al interior de las municipalidades distritales no hay una conformación homogénea en lo financiero. La distribución de recursos se concentra sólo en pocas municipalidades. Dos son los factores principales que radican en la irracional distribución de las finanzas municipales de la provincia. Uno de ellos es de carácter estructural y tiene mucho que ver con la definición del

monto y la composición del ingreso municipal por los espacios socioeconómicos distritales: en promedio, las 3/4 partes del ingreso municipal se obtiene en el propio distrito. El segundo está relacionado con las transferencias, pues , éstas consolidan aquella desigualdad estructural, al no aplicarse en función del potencial de recursos de la Municipalidad, ni ajustarse a la demanda de servicios que plantea el distrito. (Aunque se debe reconocer que cuando el reparto estuvo a cargo del Gobierno Central, aquel fue más irracional).

9. Con las actuales demarcaciones distritales es imposible cualquier propuesta que haga efectivo y duradero el nuevo rol de las municipalidades y el funcionamiento de uno sus pilares básicos: la autonomía económica.

Las soluciones de dificultades similares son más fáciles de conciliar y, por tanto, alivia la tarea de aunar esfuerzos entre colectividades para buscar el desarrollo local en la línea de mejorar las condiciones de vida de la población.

Urge, entonces, crear nuevos espacios para la actuación municipal, los cuales deben conducir no sólo a contrarrestar, sino acabar con la concentración urbana en su casco central y la tugurización de la ciudad actualmente en cursos. Ello empieza superando la idea equivocada que descentralización es sinónimo de desintegración, atomización de la ciudad.

Crear nuevas jurisdicciones municipales agregadas, empero, sería difícil ahora; posible quizá en un mediano plazo. Mientras dure ese proceso, es necesario crear formas de compensación de carácter transitorio; en tal sentido, el modelo expuesto plantea una forma de enfrentar la inequidad en la asignación actual de recursos financieros a las municipalidades distritales.

=====

## BIBLIOGRAFIA

- ALZAMORA VALDEZ, Mario  
1985 Derecho Municipal.  
Editorial y Distribuidora de Libros S.A.  
Lima, Perú.
- AMAT Y LEON, Carlos  
1981 La Desigualdad Interior en el Perú.  
Centro de Investigación de la Universidad  
del Pacífico.  
Lima, Perú.  
1983 Niveles de Vida y Grupos Sociales en el  
Perú.  
Centro de Investigación, de la Universidad  
del Pacífico-Fundación Friedrich Ebert.  
Lima, Perú.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU  
1984 En la Línea del Mapa de la Pobreza. Identi-  
ficación de las Diferencias Interdistrita-  
les en Lima Metropolitana.  
Lima, Perú.  
1986 Mapa de Pobreza del Perú 1981.  
Lima, Perú.
- CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique  
1985 El Sector Público en la Planificación del  
Desarrollo. Siglo Veintiuno Editores.  
ILPES. México.
- DE ALTHAUS GUARDERAS, Jaime  
1986 Realidad de las Municipalidades en el Perú.  
PROCOMUN - Fundación Friedrich Ebert.  
Lima, Perú.
- ESCUELA SUPERIOR DE ADMINSTRACION PUBLICA  
1982 Tipología de la Administración Municipal.  
Lima, Perú.
- FUNDACION FRIEDRICH EBERT  
1988 Renglones de Gestión Municipal.  
Lima, Perú.
- GONZALES, Ernesto (Compilador)  
1986 Desarrollo Metropolitano de la Ciudad de  
Lima. CIP - Fundación Friedrich Ebert.  
Lima, Perú.



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA  
1980 Memoria del Seminario Latinoamericano de  
Administración Municipal (Del 16 al 20 de  
Junio de 1980). Lima, Perú.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA  
1983 Censos Nacionales, VIII de Población, III  
de Vivienda, 1981; Volumen A., Departamento  
de Lima - Tomos I, II, III. Lima, Perú.  
1989 Perú: Compendio Estadístico 1989.  
Lima, Perú.

ITURREGUI, Patricia y ZAVALETA, Jorge (Compilación)  
1988 Hacia un Nuevo Gobierno Municipal: La Parti-  
cipación Popular.  
Municipalidad Distrital de Wanchaq-Cusco -  
Asociación Regional de Alcaldes Distritales  
del Sur - Fundación Friedrich Ebert.  
Lima, Perú.

NARREA SAN MIGUEL, Francisco  
1988 Renglones de Gestión Municipal - Finanzas.  
Fundación Friedrich Ebert - PROCOMUN.  
Lima, Perú.

TELLO, María del Pilar (Editora)  
1986 El Poder Municipal.  
Centro de Investigación de la Unviersida  
del Pacífico - Fundación Friedrich Ebert.  
Lima, Perú.

VAUDENAY REYES, Guillermo  
1988 Renglones de Gestión Municipal - Inversión.  
Fundación Friedrich Ebert - PROCOMUN.  
Lima, Perú.

ZAVALETA ALEGRE, Jorge  
1986 Municipalidad y Democracia.  
Fundación Friedrich Ebert. Lima, Perú.

ZOLEZZI, Mario (Compilador)  
1988 Legislación y Praxis Municipal.  
Centro de Estudios Socio-Económicos del  
Norte Banco de Vivienda del Perú  
Fundación Friedrich Ebert. Perú.

DISPOSITIVOS LEGALES : Varios.

## A N E X O 1

### Acerca de la Información Estadística Financiera

No se requiere hacer un prolijo análisis al respecto, basta realizar cualquier trabajo de investigación que procese datos cuantitativos, para concluir que la estadística es un efecto, un resultado, de la falta de organicidad y de organización en el país, el Estado y la propia Municipalidad. Es por ello que en ésta última -relegada aún- existen dificultades de consideración, limitando el trabajo fluido en el análisis de las finanzas municipales; además, exigiendo el empleo de técnicas de consistencia, compatibilización, etc.

De algunas de estas se hicieron uso en el trabajo; en consecuencia, sea oportuna las anotaciones que se reseñan a continuación, respecto del tratamiento a la información estadística financiera de las 41 municipalidades para el análisis.

La estadística proviene de la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de cada una de las municipalidades distritales y de la Municipalidad Metropolitana. La información puede ser obtenida a través de cualquiera de dos documentos. Uno de ellos, que constituye una especie de versión preliminar; se presenta conjuntamente con el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio siguiente, porque sirve de base para su elaboración. Esta versión preliminar -elaborada usualmente en el primer mes del siguiente año de concluido el ejercicio- se somete a revisión en las propias municipalidades distritales y en el titular del Pliego Presupuestario: La Municipalidad Metropolitana. Culmina el proceso en un documento denominado Evaluación Presupuestal de la Municipalidad "X". Esta fuente es la más conveniente.

Pero, se carece de este tipo de información para todos

los años de estudio (1983-1987). Por tal razón, el autor se ha visto obligado a utilizar ambos documentos de ejecución presupuestaria, y del modo siguiente: datos de evaluación para los años 1983, 1984 y parte de 1985, y de la versión preliminar para los restantes períodos. Se pudo confrontar la información de las dos fuentes, el resultado: las variaciones halladas no son muy significativas, por consiguiente ambas reflejan de manera consistente la estructura de los ingresos y gastos municipales.

De otro lado, los cambios producidos en el Clasificador del Presupuesto Municipal durante 1983-87, implicaron la desagregación de partidas presupuestarias específicas. Ante la necesidad de contar con variables uniformes, equivalentes para todos los años, aquellas tuvieron que ser agregadas nuevamente. Así, a título de ejemplo, se efectuó la conversión que se muestra en el cuadro, en el cual figuran los conceptos empleados y las respectivas partidas que las conforman.

Después de dar consistencia a la información, a través de conceptos equivalentes, se procedió a seleccionar los más relevantes para las municipalidades distritales, los cuales están en los cuadros de ingresos, gastos y operaciones presentados a lo largo del trabajo. Las partidas específicas con pesos individuales pequeños, fueron agrupados en distintos conceptos, según sean ingresos tributarios, no tributarios, etc., precedidos de la expresión "Otros".

---

CONCEPTOS

---

PARTIDAS CONTENIDAS	Impto. a la Licencia Municipal de Funcionamiento y Autoriza- ción a Establecimientos.	Tasas de ALP y Relleno Sanita- rio.
Clasificador Anterior:	1) Impto. a la Licencia Munici- pal de Funcionamiento.	1) Tasa de Alum- brado, Limp. Públ. y Relleno Sanitario.
Clasificador Actual:	1) Impto. a la Licencia Munici- pal de Funcionamiento.  2) Tasa Autorización a Estable- cimientos.	1) Tasa de Limp. Públ. y Relle- Sanitario.  2) Tasa de Alum- brado Públ.  3) Tasa Parques y Jardines.

---

A N E X O 2

INGRESO (\*) DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA  
DE LIMA DURANTE; 1983 - 87  
(en miles de intis de 1985)

	1983	1984	1985	1986	1987	Promedio	Dispersión
LIMA 1/	137209	114316	139552	318478	327954	219479	105671
1 Ancon	1858	2113	2157	2051	2723	2180	290
2 Ate	18121	20031	15065	20733	18593	18508	1964
3 Barranco	5807	6285	4274	5645	5514	5505	669
4 Breña	10673	12103	9908	10783	12313	11156	913
5 Carabaylo	1568	1898	2243	4983	2217	2582	1226
6 Chaclacayo	2329	3099	2441	2757	3950	2915	583
7 Chorrillos	9786	8691	11113	10561	10337	10097	822
8 Cieneguilla	603	632	495	555	699	597	69
9 Comas	6466	6412	8358	8840	9615	7938	1288
10 El Agustino	4401	4694	4262	6445	7089	5378	1160
11 Independencia	2660	2723	3736	4083	5686	3778	1104
12 Jesús María	9399	11832	9930	12152	12008	11064	1159
13 La Molina	6315	9816	8431	10633	11169	9273	1743
14 La Victoria	23919	29028	25863	29413	34093	28463	3474
15 Lince	10583	12591	11937	13017	12968	12219	905
16 Lurigancho	4416	4523	4418	4871	6057	4857	623
17 Lurin	627	1123	1200	1721	1659	1266	399
18 Magdalena	5775	6119	6388	6592	6595	6294	312
19 Miraflores	25711	33798	29417	34050	29370	30469	3126
20 Pachacamac	430	536	423	639	590	524	86
21 Pucusana	820	730	579	956	1014	820	157
22 Pueblo Libre	7326	8457	10495	12296	10636	9842	1751
23 Puente Piedra	1769	1777	1255	2032	2535	1874	416
24 Punta Hermosa	629	791	595	750	1470	847	320
25 Punta Negra	636	521	317	379	852	541	191
26 Rimac	10246	9867	8963	12696	9543	10263	1287
27 San Bartolo	509	735	1067	907	874	818	187
28 San Borja	**	14861	13371	15119	14281	14408	671
29 San Isidro	25242	34663	39161	45855	35123	36009	6714
30 San Juan de Lurigancho	7625	7890	8435	11213	12677	9569	2012
31 San Juan de Miraflores	3643	5043	5116	5848	7672	5464	1314
32 San Luis	5756	6485	5245	6308	6539	6067	495
33 San Martín de Porres	14458	15936	20596	19996	29718	20141	5328
34 San Miguel	7859	10285	7959	10096	10246	9289	1129
35 Santa María del Mar	730	629	550	621	811	668	92
36 Santa Rosa	699	822	826	1426	1208	996	275
37 Santiago de Surco	17736	25357	22640	28026	26909	24134	3674
38 Surquillo	14397	10410	11639	11461	12886	12158	1368
39 Villa El Salvador	**	2146	4530	7018	7956	5412	2264
40 Villa María Triunfo	3331	2811	4579	5684	6491	4579	1383

FUENTE : Ejecución Presupuestal de las Municipalidades de la  
Provincia de Lima; años 1983-87. Oficinas de Presupuesto.

ELABORACION : Propia.

1/ Varía el promedio por inclusión del Programa Metropolitano  
en los años 1983 y 1984.

(\*) No incluye Endeudamiento.

(\*\*) No existía como distrito.

A N E X O 3

-----  
**TRANSFERENCIAS(\*) DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA  
 DE LIMA DURANTE; 1983 - 87**  
 (en miles de intis de 1985)  
 -----

	1983	1984	1985	1986	1987	Promedio	Dispersión
LIMA 1/	47977	45530	49399	97267	93167	78356	43009
1 Ancon	54	407	351	374	323	302	127
2 Ate	1240	1764	589	1638	1387	1324	411
3 Barranco	1073	1213	827	673	1112	980	199
4 Breña	2514	2526	2420	1951	3402	2563	469
5 Carabayllo	392	461	770	404	847	575	194
6 Chaclacayo	55	586	558	638	650	497	224
7 Chorrillos	1076	1132	1346	1331	1841	1345	270
8 Cieneguilla	116	109	106	75	132	108	19
9 Comas	1099	1538	1862	1576	3012	1818	645
10 El Agustino	658	701	1551	1651	2055	1323	552
11 Independencia	503	689	1721	1426	2972	1462	879
12 Jesús María	486	1638	2055	1150	899	1246	551
13 La Molina	486	491	246	375	124	344	142
14 La Victoria	4210	5577	4421	3343	2763	4063	964
15 Lince	2208	2456	1640	1142	888	1667	600
16 Lurigancho	1198	785	922	842	928	935	142
17 Lurin	161	223	188	189	200	192	20
18 Magdalena	1437	1352	1782	843	1586	1400	315
19 Miraflores	5371	4553	2444	1704	304	2875	1855
20 Pachacamac	83	113	153	190	154	139	37
21 Pucusana	141	137	122	110	111	124	13
22 Pueblo Libre	1352	1253	1234	949	875	1132	186
23 Puente Piedra	398	469	236	341	669	423	145
24 Punta Hermosa	133	137	89	58	65	96	33
25 Punta Negra	35	129	45	73	126	82	40
26 Rimac	1719	1956	2194	2038	1434	1868	266
27 San Bartolo	120	149	168	145	0	117	60
28 San Borja	**	590	585	572	243	497	147
29 San Isidro	562	1016	1357	1322	241	899	436
30 San Juan de Lurigancho	1430	1611	2581	2416	2679	2144	519
31 San Juan de Miraflores	668	1190	1382	1528	2225	1399	505
32 San Luis	607	699	800	675	778	712	70
33 San Martín de Porres	1957	2859	1464	3641	5115	3007	1292
34 San Miguel	354	1449	753	1375	960	978	405
35 Santa María del Mar	108	106	69	96	43	84	25
36 Santa Rosa	174	142	88	107	33	109	48
37 Santiago de Surco	1842	2127	1597	1824	789	1636	456
38 Surquillo	22	2275	2007	1293	1324	1384	781
39 Villa El Salvador	**	506	1416	2702	5131	2439	1739
40 Villa María Triunfo	218	934	1688	1907	2662	1482	838

FUENTE : Ejecución Presupuestal de las Municipalidades de la  
 Provincia de Lima; años 1983-87. Oficinas de Presupuesto.

ELABORACION : Propia.

(\*) Incluye: Impuestos de Promoción Municipal, de Patente Profesional y al Rodaje, Certex y Transferencias Corrientes.

(\*\*) No existía como distrito.