



EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL ESCENARIO POST COVID 19. A PROPÓSITO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2022 EN EL PERÚ

Mirtha Escajadillo Caballero

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP
Maestría en Gestión Pública de la Universidad Nacional Mayor
de San Marcos –UNMSM
Perú

Alejandro Lagos Cabieses

Abogado de la Universidad de Lima
Maestría en Derecho Administrativo Económico de la
Universidad del Pacífico
Perú

Resumen:

El presente estudio analiza los desafíos que tendrán las nuevas autoridades con ocasión de las Elecciones Municipales 2022 en el Perú, en un escenario post COVID-19. El trabajo incluye una revisión del marco normativo de los Gobiernos Locales, un análisis de la problemática sobre el debilitamiento de la inversión pública, la baja recaudación tributaria, la inseguridad ciudadana, la corrupción, entre otros aspectos. En la sección “Resultados y Discusión” se realizarán propuestas de mejora relacionadas a la reactivación económica, la sostenibilidad fiscal, la inversión en tecnologías de la información, la implementación de políticas de integridad y ética institucional, además

de un análisis sobre las nuevas responsabilidades que establece la Ley N° 31433¹ sobre el fortalecimiento del rol fiscalizador de los Concejos Municipales, entre otros asuntos de relevancia para las nuevas gestiones municipales para el periodo 2023-2026.

Palabras clave:

Municipalidades/COVID-19/elecciones municipales/reactivación económica/inversión pública/inversión privada.

Abstract:

This study analyzes the challenges that the new authorities will have on the occasion of the 2022 Municipal Elections in Peru, in the post-COVID-19 scenario. The work includes a review of the regulatory framework of local governments, an analysis of the problem of the weakening of public investment, low collection, citizen insecurity, corruption, among others. Based on the conclusions, proposals for improvement are made related to economic reactivation, fiscal sustainability, investment in information technologies, the implementation of policies of integrity and institutional ethics, as well as an analysis of the new responsibilities established by Law No. 31433 on strengthening the oversight role of Municipal Councils and mayors. among other matters of relevance for the new municipal efforts for the period 2023-2026

Keywords:

Municipalities/COVID-19/municipal elections/economic reactivation/public investment/private investment.

¹ Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de concejos municipales y concejos regionales publicada en el Diario El Peruano el 06 de marzo de 2022.

1. INTRODUCCIÓN

El territorio de la República del Perú está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución Política del Perú, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos; el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados (Constitución Política del Perú de 1993).

Las Municipalidades Provinciales y Distritales son los órganos de Gobierno Local y cuentan autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Además existen Municipalidades de centros poblados que se crean por Ley. Estos Gobiernos Locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Sobre la descentralización, ésta es concebida como una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado Peruano, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales (de conformidad con el artículo 188° de la Constitución Política del Perú).

Asimismo, la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, establece que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de Gobierno, en beneficio de la población.

Por su parte, la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, en adelante LOM, establece que los Gobiernos Locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las

correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del Gobierno Local el territorio, la población y la organización, siendo las Municipalidades Provinciales y Distritales los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

En el Perú, los Gobiernos Locales se engloban en Municipalidades provinciales, distritales y de Centros Poblados. Actualmente, existen 196 municipalidades provinciales, 1 mil 678 municipalidades distritales y 2 mil 792 municipalidades de centros poblados, según lo establece la Resolución Jefatural N° 093-2021-INEI².

Actualmente, podemos afirmar que la pandemia por la COVID-19 ha tenido un impacto significativo en la economía local de muchas provincias, distritos y centros poblados del país, habiendo puesto en evidencia que no estábamos preparados para enfrentar los efectos adversos de dicha pandemia y que se tuvieron que adoptar diversas medidas, debiéndose precisar que si bien en el Perú la política sanitaria, económica y social está dirigida por el Gobierno Central, los Gobiernos Locales tuvieron un rol determinante en respuesta a la pandemia y hasta la fecha vienen desplegando acciones trascendentales a favor de la población, desde una estrategia descentralizada.

Este rol determinante de las Municipalidades se valora más en las zonas rurales del Perú, donde se concentra la mayor cantidad de hogares en condición de vulnerabilidad y que padecen con mayor intensidad los embates por la COVID-19, desde el punto de vista monetario, alimentario, laboral y financiero. Así por ejemplo, en el año 2020, de acuerdo al INEI (2021) la pobreza monetaria afectó al 30,1% de la población del país, incrementándose en 9,9 puntos porcentuales en comparación con el año 2019; debido a la paralización de la mayoría de las actividades económicas, ante el Estado de Emergencia Nacional y el aislamiento social obligatorio por la presencia de la COVID-19, siendo la más afectada la población del área rural, y es que en estas zonas, el 88% de los hogares se encuentra en situación de vulnerabilidad (PNUD 2020), por lo que dependen mucho de las acciones que las Municipalidades efectúen y lideren para su bienestar y desarrollo.

² El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es un organismo técnico especializado del Perú. Se encarga de dirigir los sistemas nacionales de estadística y también de informática del país.

Si bien el primer trimestre del año 2022 la lucha contra la COVID-19 comienza a dar resultados por efecto de la aplicación de vacunas a nivel nacional y ante la mejoría de los indicadores se han ido flexibilizando las medidas de restricción, aún queda un trabajo pendiente por parte del Estado, en sus tres niveles de gobierno, relacionado a la reactivación económica, y atención de diversas problemáticas generadas con ocasión de la pandemia, que coincide con el cambio de mandato en las Municipalidades, a propósito de las Elecciones Municipales 2022.

Sobre las autoridades municipales, en el Perú los Alcaldes o Alcaldesas, y Regidores o Regidoras, son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años, el cual vence este año 2022, siendo que en el mes de mayo se realizarán las Elecciones Internas que se llevarán a cabo en las organizaciones políticas para seleccionar a sus candidaturas que competirán en las Elecciones Municipales 2022, las cuales son organizadas y ejecutadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de acuerdo al Reglamento aprobado por Resolución Jefatural N° 001639-2021-JN/ONPE, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Municipales.

De acuerdo a la ONPE (2022), en las Elecciones Internas se utilizarán las modalidades indirecta y directa, en la primera los afiliados a las organizaciones políticas eligen a través de los delegados, previamente elegidos mediante voto universal, para definir las candidaturas y en la segunda sus afiliados elegirán directamente a los candidatos en una sola jornada electoral. Al respecto, los cargos municipales sujetos a candidaturas en estas Elecciones Internas son de Alcalde o Alcaldesa Provincial y Distrital y Regidor o Regidora Provincial y Distrital.

Cabe señalar que por primera vez las Elecciones Municipales 2022 estarán precedidas de Elecciones Internas ejecutadas también por la ONPE, el 15 y 22 de mayo de 2022, para la definición de los candidatos. Luego de seleccionados los candidatos y candidatas de las organizaciones políticas, se realizarán las Elecciones Municipales el 02 de octubre del 2022, las cuales implican la elección de Alcaldes y Alcaldesas y Regidores y Regidoras Provinciales como Distritales.

Estas Elecciones Municipales 2022, a diferencia de las anteriores, se dan en un contexto de Emergencia Sanitaria por la COVID-19, por lo que a pesar que se estén flexibilizando las medidas, el derecho al sufragio debe ir acompañado de las garantías necesarias para proteger y preservar la salud de los ciudadanos y ciudadanas.

Pero más allá de las autoridades municipales que resulten elegidas en estos comicios, es importante evaluar cuál será el escenario en que se ejecutarán los cambios de gestión municipal, luego de un período de cuatro (4) años (2019-2022), agobiado desde el 2020 por la pandemia, donde en muchas localidades existe inestabilidad económica, una fluctuación y crisis política latente, una alta tasa de desempleo e informalidad laboral, acompañada de cierta percepción de inseguridad ciudadana, además de los preocupantes índices de corrupción que es el factor más problemático que enfrenta el país para hacer negocios, entre otros aspectos prioritarios.

El presente documento busca evaluar los desafíos que tendrán las nuevas autoridades municipales electas con ocasión de las Elecciones Municipales 2022 en el Perú, en el escenario post COVID-19, principalmente en atender problemáticas como el debilitamiento de la inversión pública, la baja recaudación tributaria; la inseguridad ciudadana; la corrupción, entre otros, sobre lo cual se propondrán oportunidades de mejora relacionadas a la reactivación económica, la sostenibilidad fiscal, la inversión en tecnologías de la información, la implementación de políticas de integridad y ética institucional, la continuidad de buenas prácticas desarrolladas durante la pandemia, la reactivación del turismo, entre otras medidas.

Asimismo, en la etapa post electoral se deberán respetar la condición de permanencia de las servidoras y servidores contratados con la anterior gestión municipal, para el caso del personal estable y para el personal CAS³ que ya adquirió condición de estable, y seleccionar al personal más capacitado para asumir los puestos de confianza y apostar por la meritocracia.

³ El Contrato Administrativo de Servicios (CAS) es una modalidad contractual de la Administración Pública, privativa del Estado, que vincula a una entidad pública con una persona natural que presta servicios de manera no autónoma. Se rige por normas del derecho público y confiere a las partes únicamente los beneficios y las obligaciones que establece el Decreto Legislativo N° 1057 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM.

Además se realizará un análisis sobre las nuevas atribuciones y responsabilidades que trae la Ley N° 31433 sobre el fortalecimiento del rol fiscalizador de los Regidores y Regidoras Municipales.

Como podemos apreciar, las autoridades municipales electas que iniciarán gestión al 01 de enero de 2023, deberán doblegar sus esfuerzos para atender la problemática que deja la pandemia de la COVID-19 y desarrollar estrategias para impulsar la reactivación económica en el ámbito de sus jurisdicciones, promoviendo el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, y sobre la base de la experiencia hasta ahora recogida, implementar reformas y proponer mejoras como una apuesta a corto y mediano plazo en beneficio de la población.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 La inversión pública

En diciembre del año 2016 mediante el Decreto Legislativo N° 1252 se creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, más conocido como INVIERTE.PE, como sistema administrativo del Estado Peruano con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, cuyo ámbito de aplicación comprende a los Gobiernos Locales.

Dicho sistema administrativo es el encargado de asegurar que la inversión pública en el país responda a los criterios de eficiencia, eficacia, sostenibilidad y transparencia para el uso de los recursos públicos, y resulta útil para analizar los proyectos de inversión pública con rapidez y simplicidad, sin descuidar el control de los mismos, estando dentro de sus ventajas: (i) planificar y seleccionar carteras de proyectos de acuerdo a las necesidades de la sociedad, para priorizar la brecha social y económica, (ii) elaborar estudios de preinversión con el fin de otorgar un capital realista para el funcionamiento de un proyecto, (iii) a través de procesos estándares, se reducen los tiempos de formulación y evaluación de los proyectos y (iv) promover la transparencia de la gestión pública (Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo 2021).

Sin embargo, aun cuando de acuerdo a las estimaciones para el año 2022 la economía del Perú mantendrá su dinamismo y se proyecta que crecería 4,8%, en un entorno de mayor control de la pandemia y vacunación masiva de la población (Ministerio de Economía y Finanzas 2022), dicho crecimiento económico no resulta suficiente para atender las fuertes brechas de condiciones de vida y pobreza entre zonas urbanas y rurales. Y es que un mayor acceso a infraestructura y servicios públicos a favor de la población permitirá mejorar dicha situación, aunque existen significativas desigualdades económicas, sociales y restricciones políticas entre las diversas Municipalidades del país.

Y es que los peruanos necesitan vivir en un país sin pobreza, más inclusivo y con igualdad de oportunidades; no obstante a raíz de la pandemia, las brechas sociales se ampliaron y uno de los motores para cerrar dichas brechas es la inversión pública a través de una acción descentralizada de las Gobiernos Locales a nivel nacional.

Al respecto, la inversión pública a nivel de Gobiernos Locales es trascendental para cerrar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios en sectores estratégicos como salud, saneamiento, educación, transporte, especialmente en las zonas con mayor pobreza del país; sin embargo, la inversión pública se ha visto en los últimos años debilitada, siendo que a inicios de 2022 existen 2369 obras paralizadas a nivel nacional, con más de S/ 22 mil millones de soles (Aprox. US\$ 6 mil millones de dólares americanos) en inversión, siendo los Gobiernos Locales los que concentran el 72% de las mismas, y cuya cifra, según opinión del actual Contralor, Nelson Shack Talta, puede aumentar tras el ingreso de nuevas autoridades locales que traen consigo sus prioridades en gestión pública (Contraloría General de la República 2022).

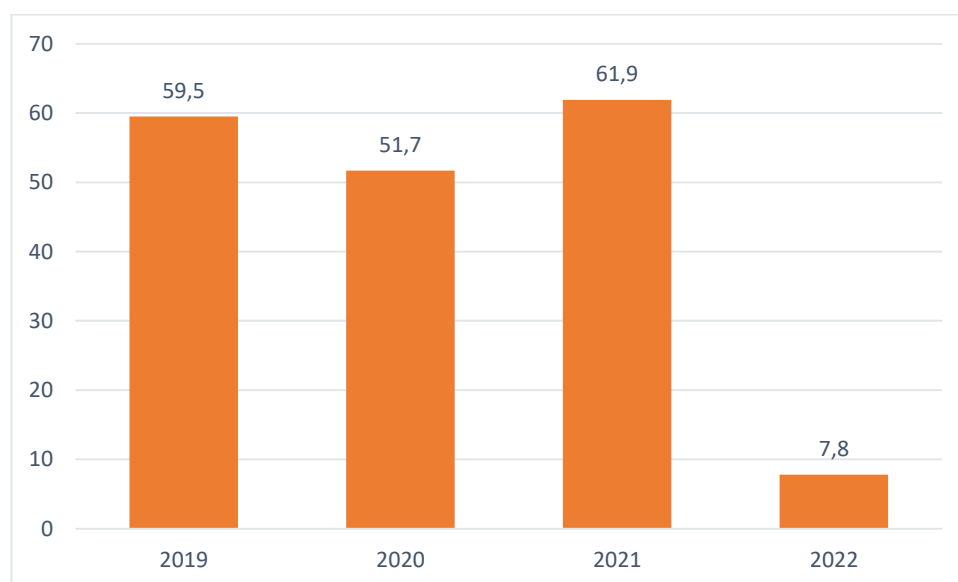
Por su parte, el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú, Julio Velarde⁴, indicó recientemente que “(...) la inversión privada el año pasado creció casi 40% pero en el último trimestre creció menos de 3% y la inversión pública está cayendo los últimos 5 meses, siendo que hay un componente que no tiene que ver con la incertidumbre, sino con el manejo, con la gestión pública misma”.

⁴ Diario “El Comercio”. Entrevista el domingo 5 de marzo de 2022 (p 10 a 11).

Por su parte, la Cámara de Comercio de Lima (2021), señaló que el repunte de la inversión privada y pública de 36,6% y 28,3%, respectivamente, han sido también determinantes para explicar el crecimiento del PBI peruano de 12,8% en el 2021, y en cuanto a la inversión pública, se destinaron importantes recursos a los sectores transporte, educación, saneamiento y proyectos de reconstrucción.

Asimismo, el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú⁵ muestra los resultados de la ejecución del gasto en proyectos de inversión pública por parte de los Gobiernos Locales durante los años 2019 al 2022 a marzo, conforme se muestra en la Tabla 1:

Tabla 1: % de ejecución financiera en proyectos de inversión pública en Gobiernos Locales (2019- a marzo 2022)



Nota: El porcentaje de ejecución financiera se calcula entre el Devengado/Presupuesto actualizado (PIM)
 Fuente: Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, al 10.03.2022.

Asimismo, en la Tabla 2 se detallan los montos en nuevos soles (moneda nacional del Perú⁶), ejecutados por los Gobiernos Locales en proyectos de inversión pública durante los años 2018, 2019, 2020 y hasta marzo del 2022.

⁵ MEF (2022) Consulta amigable del gasto, disponible en <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2019&ap=Proyecto>

⁶ El Tipo de cambio a US\$ 1 dólar americano asciende a S/.3.714 soles según el Banco Central de Reserva del Perú (al 11 de marzo de 2022).

Tabla 2: % montos ejecutados en proyectos de inversión pública en Gobiernos Locales (2019- a marzo 2022)

Año	Devengado	Girado	% de Avance
2018	14,566,490,629	14,513,041,048	63.6
2019	12,025,666,545	11,994,037,469	59.5
2020	10,946,383,026	10,918,559,470	51.7
2021	15,519,245,442	15,498,531,804	61.9
2022	1,249,421,666	1,102,816,906	7.8

Fuente: Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, al 10.03.2022.

Conforme se puede apreciar, de los resultados antes mostrados, en el año 2022 hubo una reducción considerable de ejecución financiera en proyectos de inversión pública (7.8% menos que el 2019), propio de la paralización de las actividades económicas, por las restricciones impuestas por el Gobierno para evitar la propagación del COVID-19. Luego en el año 2021 se ve un aumento de 10.2% a diferencia del año anterior, propio de los esfuerzo por reactivar la economía, y al primer trimestre de 2022 revela un bajo desempeño de ejecución a comparación de años anteriores.

No obstante lo anterior, cabe señalar que estas cifras si bien muestran la ejecución del gasto, en la práctica no necesariamente reflejan la ejecución física, la calidad y la oportunidad de las inversiones, por lo que las autoridades municipales electas en el 2022, más que buscar la ejecución presupuestal, deben asegurar la conclusión de las obras bajo adecuados estándares de calidad en beneficio de la ciudadanía.

Asimismo, la reactivación económica depende mucho de la ejecución de proyectos de inversión pública a cargo de los Gobiernos Locales, ya que aumenta la capacidad de brindar servicios de calidad, genera empleo, promueve un desarrollo sostenible del país, entre otros beneficios. Si bien el debilitamiento de la inversión pública puede obedecer a los efectos de la pandemia que interrumpieron la cadena de producción y el consumo, como las paralizaciones de las obras y en general todo lo relacionado con sobrecostos acontecidos, los Gobiernos Locales deben ayudar a revertir esta situación, a través de la optimización de sus procesos de contratación pública, destrabar cualquier tipo de carga administrativa para los inversionistas, generar predictibilidad y simplificar sus trámites, y así habrán mejores resultados en la reactivación económica.

Las agrupaciones políticas que pretendan ser electas como nuevas autoridades municipales para el año 2023, deben evaluar los principales factores que explican el porqué de la inejecución de los proyectos, como la alta rotación de los funcionarios y funcionarias, la inadecuada capacidad técnica de los mismos y el temor en tomar decisiones por la alta fiscalización de los órganos de control, o porque no hay un adecuado estudio de factibilidad o insuficiencias en los expedientes técnicos, barreras burocráticas, un inadecuado estudio de títulos prediales, entre otros factores y aspectos de alta importancia.

En tal sentido, las nuevas autoridades con un enfoque de continuidad de la gestión municipal, tendrán el reto de atender las brechas de infraestructura en el nivel local, sobre todo en los sectores estratégicos vinculados a servicios públicos esenciales para la ciudadanía, con orientación hacia la calidad y en función a las realidades locales de sus jurisdicciones. Para tal fin, será lo recomendable que prioricen las inversiones que ya cuentan con expedientes técnicos aprobados, y que se continúen las obras de alto impacto, así estas hayan iniciado con sus antecesores. Es decir, continuar con lo ya avanzado en el aspecto técnico, siendo lo más recomendable continuar con las inversiones que ya cuentan con los respectivos expedientes técnicos, de la cartera de inversiones de la Municipalidad.

2.2 La situación económica, crisis política, desempleo e informalidad laboral.

A fin de conocer más el contexto en que se darán las elecciones municipales 2022 en el Perú, resulta necesario poner sobre relieve la situación económica, política y social actual del país. Así por ejemplo, en el plano económico, el año 2021 el PBI cerró con una expansión de 12,8% respecto al 2020 y de 0,3% en comparación con el 2019, según lo informado por el Banco Central de Reserva del Perú (Cámara de Comercio de Lima 2022), y este año 2022 se estima que la economía crecerá 2,3% en un entorno de sostenida debilidad de las confianzas, retiro de los estímulos económicos y menores vientos de cola externo, y a pesar del avance de la vacunación y del inicio de operaciones de nuevas minas de cobre, siendo que para el 2023 se prevé una expansión de 3,0% (*BBVA Research 2022*).

Por otro lado, en el plano político, el 28 de julio del presente año va a transcurrir un (01) año desde que el presidente Pedro Castillo asumió como Presidente del Perú, habiendo existido durante este periodo diversos cambios ministeriales, críticas en las designaciones de algunos funcionarios públicos, denuncias por presuntos actos de corrupción, entre otras situaciones, que han podido generar un clima de inseguridad que aleja a la inversión, acompañada de una inflación económica que reduce el poder adquisitivo de los ciudadanos.

Cabe precisar que el Gobierno del actual Presidente Pedro Castillo tiene 50 ministros en 8 meses, y es que este cambio ministerial constante en el Perú generan retrocesos en los lineamientos y directivas en los entes que ejercen rectorías, afectando así a las Municipalidades, las mismas que muchas veces dependen de coordinaciones directas con los sectores (Ministerios), para la suscripción de convenios, cumplimientos de planes estratégicos, transferencias de recursos económicos, y sobre todo para la gestión de inversiones.

Así, en entrevista con Fernando del Rincón, de CNN en Español, el Presidente Pedro Castillo declaró que se muestra convencido de poder terminar su mandato (CNN 2022). No obstante, lamentablemente, en los últimos años la vacancia presidencial establecida en el artículo 113 de la Constitución Política se ha convertido en un factor de inestabilidad para los gobiernos de turno, por lo que si bien pueden existir razones justificadas de aplicar dicha medida, también hay un impacto que desestabiliza al país, lo que genera la comentada inestabilidad política, una mala imagen internacional y consecuentemente un impacto desfavorable para la economía por la carencia de inversión. Es así que, si los indicadores revelan un elevado riesgo político y la posibilidad de que el país pueda incumplir con sus obligaciones de pago a los acreedores internacionales, el Perú se convertiría en un país no atractivo para los inversores.

De lo expuesto, se puede concluir que mientras más estabilidad política en el país, mayor será la ejecución de inversiones en el ámbito local, al facilitar así el cierre en las respectivas contrataciones, con la cantidad suficiente de postores en los procesos de selección, y con la dación de “buena pro” a empresas solventes, que logren garantizar la ejecución eficiente de las obras o servicios requeridos por el Gobierno Local.

2.3 Recaudación Tributaria Municipal

Según representantes de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, el Perú es un país que, comparado con los países de América Latina, se encuentra en el tercio más bajo en cuanto a niveles de recaudación tributaria, siendo una de las principales razones por las cuales se tiene una baja recaudación la elevada evasión tributaria (RPP 2021), la cual con la pandemia por la COVID-19 se vio incrementada, como consecuencia de la paralización de actividades económicas y restricciones de movilización.

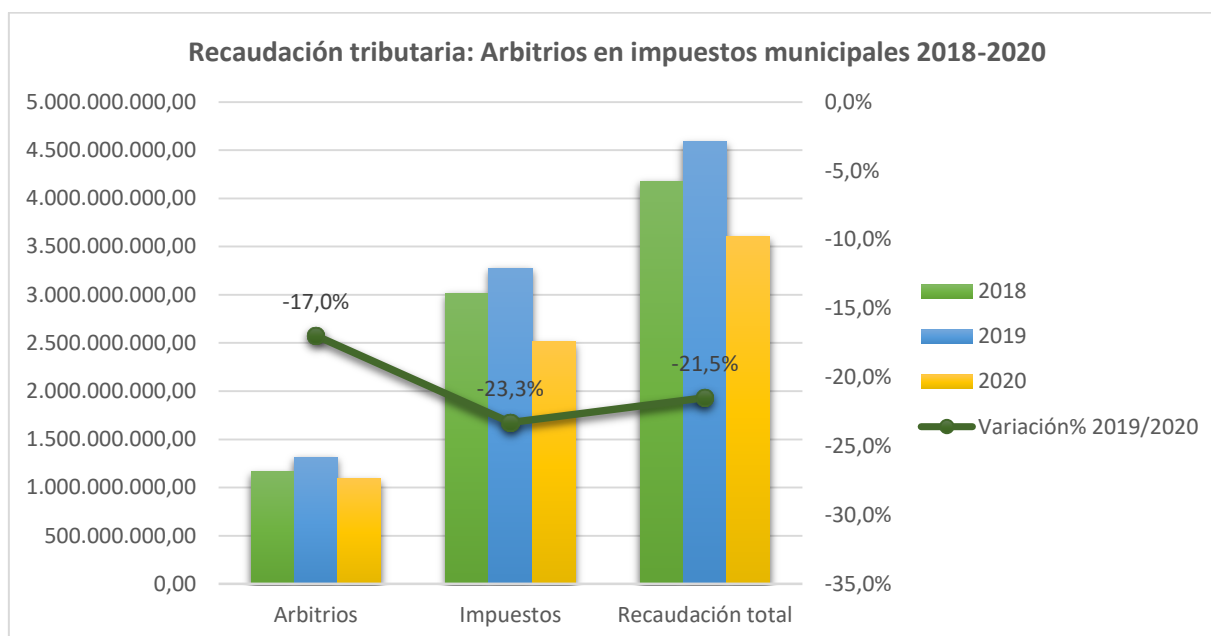
Lo cierto es que dicha tendencia también se vio en América Latina y el Caribe (ALC), donde los ingresos tributarios disminuyeron fuertemente durante el 2020 en un contexto de colapso de la demanda interna por efecto de la pandemia por la COVID-19, pero que mostraron signos de recuperación en la segunda mitad del mismo año, en base a que los países desplegaron programas de protección social y ofrecieron apoyo directo a los privados, aplazaron el pago de impuestos y establecieron programas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, siendo que los ingresos tributarios totales en 18 países de la región disminuyeron un 11,2% en promedio en 2020 en comparación con 2019 (CEPAL 2021).

En el Perú, los Gobiernos Locales gozan de competencia de crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos dentro de los límites establecidos por Ley (Constitución Política del Perú y LOM) y tienen la potestad de normar, crear y establecer el monto por cobrar de arbitrios municipales, teniendo en cuenta los costos efectivos que les demanda prestar el servicio, y distribuir dicho costo a sus contribuyentes.

Durante la pandemia, la paralización de actividades y medidas de inmovilización adoptadas entre marzo y diciembre de 2020, impactaron en la recaudación municipal al cierre de dicho año, con una contracción del 21,48% en la recaudación acumulada de arbitrios e impuestos municipales respecto al periodo 2019, pasando de una recaudación nacional de 4,5 mil millones de soles (US\$ 1,2 mil millones aprox.) en 2019 a 3,6 mil millones de soles (US\$ 972 millones aprox.) en el 2020. Asimismo, de manera

agrupada, la recaudación por arbitrios cerró el ejercicio 2020 con un 16,97% de menores ingresos respecto al año 2019 y la recaudación a todo nivel de impuestos municipales cerró a la baja en 2020 con un 23,29% de menores ingresos comparado con 2019. El impuesto predial, que en términos nominales tiene mayor representatividad en la recaudación municipal, se contrajo a nivel nacional en 13,66% respecto a 2019 y las tasas vinculadas a la limpieza pública, serenazgo, y parques y jardines también registraron retrocesos en el orden de 19,63%; 13,37% y 15,13% respectivamente, lo que conllevó a la desestabilización de la prestación de los servicios municipales (Cayatopa Rivera 2021) (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Recaudación tributaria municipal 2018-2020



Fuente: Cayatopa Rivera Luis Enrique (2021). PERÚ: Determinación de la brecha de recaudación potencial de los impuestos y arbitrios municipales, 2014-2021

Para el año 2022, debido al estado de emergencia sanitaria y económica que afecta a los contribuyentes y a la vez para mejorar la recaudación fiscal, diversas Municipalidades han promulgado diversas ordenanzas para el pago del impuesto predial y arbitrios del 2022 y de años anteriores, ofreciendo descuentos por pronto pago, así como condonación de multas e intereses moratorios por pago de deudas anteriores (El Comercio 2022). Esta es una estrategia que ha contado con la aceptación de la ciudadanía, la misma que vio mermados sus ingresos durante la pandemia, siendo necesaria la implementación de incentivos para generar el pago voluntario por parte de los contribuyentes.

Asimismo, para los años 2021 y 2022 se ha establecido en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal⁷ la Meta 2 “Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial”, que consiste en incrementar la recaudación del impuesto, como mínimo, a un nivel requerido y registrar información cuantitativa sobre la gestión del impuesto predial. La meta de recaudación está dirigida a las municipalidades tipo A⁸, B⁹, C¹⁰, D¹¹ y E¹², cuya recaudación representaba alrededor del 97% del total de dicho impuesto recaudado por la totalidad de las Municipalidades.

Las nuevas autoridades municipales, siguiendo esas recomendaciones, deben desarrollar programas de incentivos tributarios para el pronto pago en sus jurisdicciones, como condonación de intereses moratorios y multas, descuentos en la tasa y facilidades de fraccionamiento, además de volverse proactivos para acercarse al ciudadano a través de medios digitales, *call center*, e incluso visitas a domicilio, a efecto de facilitar el pago de arbitrios y demás impuestos.

Sin embargo, se opina que para efectuar una adecuada gestión de cobranza, y que ésta rinda sus frutos priorizando el “pago voluntario”, es necesario que la Municipalidad tenga evidencia del adecuado servicio que viene brindando, y que las buenas prácticas implementadas en la jurisdicción sean las que exige el vecino. No hay nada como generar el compromiso de un pago oportuno, cuando el administrado advierte el buen servicio que brinda la corporación municipal, sobre todo durante el periodo de pandemia, en donde los municipios debieron implementar protocolos de bioseguridad adicionales a las labores regulares, como la desinfección de los espacios públicos, la generación de espacios seguros para el suministro de víveres, implementación de espacios adecuados para vacunación contra la COVID-19, entre otras acciones.

⁷ El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante PI, se creó con la Ley 29332, y entró en operatividad en el año 2010, siendo una herramienta de incentivos presupuestarios a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que promueve la mejora de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades a nivel nacional, el cual tiene por objetivo general contribuir a la mejora de la efectividad y eficiencia del gasto público de las municipalidades, vinculando el financiamiento a la consecución de resultados asociados a los objetivos nacionales; y, por objetivos específicos el mejorar la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de inversiones, que están vinculados a resultados, en el marco de las competencias municipales, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; así como mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales.

⁸ Municipalidades pertenecientes a ciudades principales.

⁹ Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales

¹⁰ Municipalidades de Lima Metropolitana

¹¹ Municipalidades pertenecientes a otras ciudades principales

¹² Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales, con más de 70% de población urbana

Por último, los Gobiernos Locales deben mirar hacia la era digital en cuanto a recaudación y gestión de pagos, debiendo evaluar la posibilidad de migrar a prácticas comunes en la banca privada, como por ejemplo fraccionamientos desde aplicativos o desde llamadas; o premios al buen pagador; o pago automático autorizando débito automático desde una tarjeta o cuenta bancaria.

2.4 Inseguridad Ciudadana

Se entiende por Seguridad Ciudadana, a la acción integrada y articulada que desarrolla el Estado, en sus tres niveles de Gobierno, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas (Ley N° 27933 - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana).

Asimismo, el artículo 85° de la Ley N°27972 –LOM, señala que las Municipalidades, en materia de seguridad ciudadana ejercen como funciones organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la Municipalidad provincial respectiva.

Según las Estadísticas de Seguridad Ciudadana del INEI¹³ (2022), correspondientes al semestre (Julio – Diciembre 2021), el 18,2% de la población de 15 y más años de edad del área urbana a nivel nacional son víctimas de algún hecho delictivo; asimismo en las ciudades de 20 mil a más habitantes esta cifra alcanza el 20,2%, mientras que a nivel de centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes el 13,2% son víctimas de algún hecho delictivo.

De otro lado, según el semestre en análisis por el INEI (2022), el 35,7% de la población de 15 y más años de edad del área urbana a nivel nacional cuenta con vigilancia del Serenazgo en su zona o barrio, a nivel de ciudades de 20 mil a más habitantes es de 34,9%, mientras que en los centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil

¹³ Instituto Nacional de Estadística e Informática.

habitantes esta cifra es de 37,8%. Adicional a ello, el 13,2% de la población de 15 y más años de edad del área urbana a nivel nacional cuenta con vigilancia del Patrullaje Integrado en su zona o barrio, a nivel de ciudades de 20 mil a más habitantes es de 14,3%, mientras que en los centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes esta cifra es de 10,5%.

Dicha cifras revelan que hay una tarea pendiente por parte de las Municipalidades de coadyuvar a combatir la inseguridad ciudadana y evitar que los ciudadanos sean víctima de algún hecho delictivo o evento que pueda atentar contra su seguridad, considerando de que existe un reducido nivel de vigilancia del serenazgo y del patrullaje integrado con la Policía Nacional del Perú (PNP).

En tal sentido, dicha problemática debe ser atendida en una acción integrada y articulada del Estado, en sus tres niveles de Gobierno, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, siendo los Gobiernos Locales los llamados a colaborar en esa misión, a través de acciones preventivas y disuasivas relacionadas con el servicio de seguridad ciudadana, en apoyo a la PNP, institución que, en su condición de fuerza pública, cautela la protección y la seguridad de las personas.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019 – 2023 aprobado por Decreto Supremo N° 013-2019-IN, principal instrumento de gestión del Estado que orienta la implementación de la política pública para fortalecer la seguridad de la población, tiene como Objetivo Estratégico 6 “Fortalecer la gestión descentralizada de la seguridad ciudadana”. Por lo expuesto, resulta un importante desafío para las nuevas autoridades municipales electas dar una solución dentro de su gestión a la problemática de inseguridad ciudadana que vive el país post COVID-19, a través de un trabajo estructurado, articulado y descentralizado de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, siendo los Gobiernos Locales lo que apoyan a través del servicio de serenazgo con esa labor preventiva y disuasiva de actos delictivos.

Por tal motivo, la optimización del servicio de serenazgo debe aspirar a la modernización, eficiencia y cercanía al vecino, con recursos humanos capacitados y equipados, que se utilicen herramientas tecnológicas innovadoras, con estrategias descentralizadas, en un trabajo articulado con la PNP, para mejorar la calidad de vida de

la ciudadanía, con mayor énfasis en estas épocas post pandemia donde existe una mayor percepción de inseguridad por los problemas económicos que aquejan a la población.

Cabe señalar que el 21 de julio de 2021 se publicó en el Diario “El Peruano” la Ley 31297- Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, la cual tiene por objeto establecer el marco normativo que regula las funciones, competencias, derechos, obligaciones, prohibiciones, capacitación y régimen laboral del servicio de serenazgo municipal como parte del servicio de seguridad ciudadana que prestan las municipalidades, a fin de que contribuya con la convivencia pacífica de la ciudadanía.

Según la iniciativa legislativa, esta Ley tendrá un impacto positivo en mejorar las posibilidades de prevención, control y persecución de los hechos de violencia y delictivos, generar confianza en la ciudadanía, así como elevar los estándares de calidad del servicio de serenazgo.

Al respecto, la Ley bajo comentario además de desarrollar las funciones, modalidades de servicio, obligaciones, derechos, prohibiciones, indumentaria y equipamiento del sereno municipal, abarca lo relacionado a los Centros de Capacitación de los serenos serenas y de mecanismos de cooperación con la Policía Nacional del Perú (PNP), como el patrullaje local integrado, la interconexión e interoperabilidad de los centros de emergencia y monitoreo de cámaras de videovigilancia y la elaboración de mapas del delito; así como el serenazgo sin fronteras que permite intervenir en jurisdicciones territoriales pertenecientes a una misma provincia, promoviéndose la uniformización e integración de las tecnologías de información y comunicación que utilizan los servicios de serenazgo, con el fin de desarrollar un trabajo articulado y coordinado en materia de seguridad ciudadana en las distintas jurisdicciones territoriales de cada municipalidad.

Consideramos que la presencia de serenos y serenas municipales en las calles brinda un clima de percepción de seguridad y desincentiva el delito, por lo que es un aporte legislativo importante la Ley N° 31297 en lo que respecta a que consolida un marco legal del servicio de seguridad ciudadana que prestan las municipalidades que se encontraba disgregado en diversos dispositivos, y que procura ordenarlo y fortalecerlo a través de mecanismos de colaboración, interoperabilidad y nuevas tecnologías entre municipalidades y la PNP.

Se considera pertinente hacer mención a que, si bien existen iniciativas legislativas en el Perú para que los serenos y serenas puedan “portar arma”, se opina que esto no estaría acorde con la finalidad propia del serenazgo, que constituye una herramienta “disuasiva” en la seguridad ciudadana; correspondiendo a la PNP la función directa, siendo éstos los facultados para portar armas. Ello se sustenta no solo en las facultades contenidas en la Ley, sino también en la preparación, formación, capacitación de los policías, distinta a la de serenos y serenas.

Por último, precisar que dado que en el Perú existen municipalidades distritales limítrofes con presupuestos muy diferenciado, en algunos casos se da que la Municipalidad X tiene gran cantidad de equipamiento logístico relacionado a la seguridad ciudadana (personal, uniforme, cámaras de video vigilancia, central de operaciones, autos, motos, radios tetras, conexión directa con la PNP, entre otras capacidades), muy distinto al escenario en la Municipalidad vecina Y, la que no tiene capacidad operativa para realizar una adecuada labor de serenazgo. Por ello, dado que la Seguridad Ciudadana es un tema álgido y transversal, es necesario crear los “serenazgos sin fronteras”, pero desde una visión integral, con un monitoreo constante del MININTER.

2.5 La corrupción

La corrupción, entendida como el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados, abarca una amplia gama de comportamientos que van desde el soborno hasta el hurto de fondos públicos. La corrupción se da en todo el mundo, pero su incidencia suele ser mayor en países con instituciones débiles y que a menudo se ven afectados por la fragilidad y los conflictos internos. (Banco Mundial 2020).

Entre las principales características que describen el fenómeno de la corrupción, está el uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada y la búsqueda de beneficios irregulares, y es que los actos de corrupción buscan lograr un beneficio fuera de lo legal o ético permitido, y son de distinta naturaleza, no estando restringidos únicamente al ámbito económico, ya que se evidencian también en el tráfico de influencias, en el poder político, en la atención privilegiada y hasta en el uso de información privilegiada, entre otros (Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción – Decreto Supremo N° 092-2017-PCM).

Durante la pandemia por la COVID-19, la corrupción no descansó, y más bien se puede afirmar que existió un preocupante oportunismo en un contexto marcado por la necesidad de sacar en tiempo record apoyos económicos del Gobierno, y robustecer con urgencia el sistema de salud para atender a las víctimas del virus, lo que brindó un escenario provechoso para cometer presuntas irregularidades.

Al respecto, la corrupción aumenta en tiempos de crisis y la actual pandemia global no es la excepción. Así por ejemplo, Naciones Unidas (2021) señala que los esfuerzos en la lucha contra la corrupción benefician a todo el conjunto social, pero la mala conducta y las irregularidades están robando recursos valiosos para responder y recuperarnos de la crisis de la COVID-19. Para combatirla debe haber una responsabilidad compartida del Estado con los ciudadanos y para ellos se debe implementar medidas eficaces como la protección a los denunciantes e implementar una cultura de integridad en las instituciones.

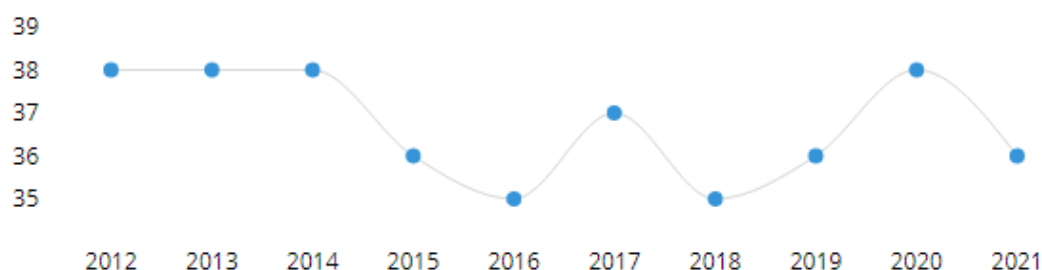
La consecuencia negativa más evidente de la corrupción es el daño patrimonial al Estado, con el consiguiente costo de oportunidad para una mayor cobertura y mejor calidad en la provisión de los bienes, servicios y obras públicas que la ciudadanía demanda y que el proceso de crecimiento económico requiere. Eso sin contar que la corrupción, en algunos casos, puede llevar a guiar la inversión hacia proyectos no prioritarios o que no resultan necesarios. Más aún, en casos de un Estado con una gran crisis de corrupción, estos efectos pueden trascender el corto plazo y generar una reducción en la productividad total de los factores al desincentivar la innovación y competencia, al convertir al soborno en la forma aceptada de adjudicarse las contrataciones estatales (Shack, Pérez & Portugal, 2020).

Según Transparencia Internacional (TI) (2022), el Perú al 2021 tiene un índice de percepción de corrupción (IPC) de 36/100¹⁴, donde 0 significa muy corrupto y 100 muy limpio y se encuentra en el puesto 105 de ranking global que incluye a 180 países.

El comportamiento del Perú según el IPC del 2012 al 2021 ha tenido fluctuaciones, según se aprecia en el Gráfico 1:

Gráfico 1. Evolución del índice de percepción de corrupción (IPC) del Perú 2012-2021

Cambios de puntuación 2012 - 2021



Fuente: Transparencia Internacional. Fecha de consulta: 17.03.2022. Elaboración: Transparencia Internacional

Según se puede apreciar, del 2018 (35) al 2020 (38) hay una tendencia de elevación del IPC, propio de la problemática de corrupción generada en tiempos de pandemia, y para el año 2021 hay un descenso de 02 puntos a comparación del año anterior.

De acuerdo INEI (2020), la corrupción y la delincuencia son los principales problemas que vive el Perú. En efecto, más del sesenta por ciento de la población (60,6%), coloca a la corrupción como la principal preocupación, seguido por la delincuencia (41,8%). Los datos sugieren que la corrupción percibida por la población como principal problema del país, es aquella vinculada al poder político, como el tráfico de influencias, cobro de porcentajes sobre contratos y licitaciones, malversaciones, descuentos compulsivos etc. Asimismo, las Municipalidades Distritales tienen una tasa de desconfianza 5,5 veces mayor a la tasa de confianza y la tasa de desconfianza de la Municipalidad Provincial es 5,8 veces mayor a la de confianza.

¹⁴ El puntaje de cada país es una combinación de al menos tres fuentes de datos extraídas de 13 encuestas y evaluaciones de corrupción diferentes, recopiladas por una variedad de instituciones acreditadas, incluido en Banco Mundial y el Foro Económico (TI 2022) recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/per>

Asimismo, los datos revelan que, a nivel nacional, tan solo el 32,2% de la población califica la gestión del Gobierno Local como buena o muy buena en tanto que el 58,3% percibe la gestión local como mala o muy mala. Por su parte, en 19 de 24 departamentos del país, más de la mitad de la población en cada departamento, califica como mala o muy mala la gestión de los gobiernos locales (INEI 2020).

Por su parte, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018), presentó a las instituciones más afectadas por actos de corrupción, donde las Municipalidades presentaban uno de los más altos porcentaje de denuncias por corrupción. Asimismo, en el periodo de Gestión Municipal 2015-2018 se generó un total de 1,052 investigaciones en trámite en contra de autoridades locales, de las cuales 270 investigaciones o procesos correspondían a alcaldes provinciales, y 782 a Alcaldes y Alcaldesas distritales; encabezando la lista Lima, con 109 procesos (10.4% del total de procesos contra alcaldes provinciales y distritales).

En dicho contexto, corresponde a las nuevas autoridades municipales a cargo del periodo 2023-2026 a desarrollar políticas públicas que refuercen la integridad y la lucha contra la corrupción, por lo que estando *ad portas* de las Elecciones Municipales 2022, estas autoridades deberán enfocar sus estrategias de gestión en velar por un sistema de integridad pública eficiente, con responsabilidades institucionales definidas y garantizando los mandatos y capacidades apropiados para cumplir con los objetivos vinculados a la integridad, además de promover mecanismos de cooperación y de coordinación entre los diferentes actores tanto a nivel central como sub-nacional de gobierno, según las recomendaciones de la OCDE (2017).

3. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

El presente ensayo emplea la metodología cualitativa pues esta permite un análisis profundo y minucioso de la información, siendo además muy flexible para el proceso de recolección de los datos e identificación de hallazgos.

Si bien existen distintos tipos de evaluación, como la evaluación de procesos, evaluación de impacto, evaluación de la relación calidad-precio (HM Treasury 2020),

entre otros; en este trabajo realizamos una evaluación de las consecuencias que trajo la pandemia de la Covid-19 en el ámbito local y los retos que deben asumir las nuevas autoridades municipales con ocasión de las elecciones municipales 2022, para un periodo de 04 años (2023-2026).

Además se realiza un análisis de las normas recientemente emitidas de relevancia para las nuevas gestiones municipales, que tienen que ver con las potestades fiscalizadoras de Alcaldes y Concejos Municipales, a la luz de la normatividad vigente, y tomando en referencia el nuevo escenario post pandemia que existe en el país.

Este tipo de evaluación puede ser útil porque permite responder preguntas como ¿Qué problemas deja la pandemia que debe ser resuelta por los Gobiernos Locales en el ámbito de sus competencias? ¿Qué les espera a las nuevas autoridades municipales y que actividades deben priorizar? ¿Qué espera la población de las nuevas autoridades municipales? ¿Qué funcionó bien y qué funcionó menos, y por qué, en las anteriores gestiones municipales? ¿Qué se podría mejorar? ¿Cómo ha influido el contexto? (HM Treasury 2020).

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

Habiendo analizado los desafíos que tendrán las nuevas autoridades municipales electas con ocasión de las Elecciones Municipales 2022 en el Perú, en el escenario post COVID-19, a continuación se desarrollan algunas propuestas de mejora relacionadas a programas de incentivos para la mejora de la gestión municipal, la reactivación económica, la sostenibilidad fiscal, la inversión en tecnologías de la información, la implementación de políticas de integridad y ética institucional, entre otros.

4.1 Las Metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2022

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante PI, se creó con la Ley 29332, y entró en operatividad en el año 2010, siendo una herramienta de incentivos presupuestarios a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que promueve la mejora de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades a nivel nacional, el cual tiene por objetivo general contribuir a la

mejora de la efectividad y eficiencia del gasto público de las municipalidades, vinculando el financiamiento a la consecución de resultados asociados a los objetivos nacionales; y, por objetivos específicos el mejorar la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de inversiones, que están vinculados a resultados, en el marco de las competencias municipales, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; así como mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales.

El PI premia el compromiso demostrado por las municipalidades provinciales y distritales con la generación de condiciones que contribuyen con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local. En ese sentido, el PI otorga recursos monetarios de manera condicionada al cumplimiento de metas dentro de un periodo determinado y según la clasificación de municipalidades. Asimismo, sobre la base de los resultados obtenidos por las Municipalidades en los procesos de evaluación desarrollados durante el Año Fiscal, se elabora un Ranking de cumplimiento de metas PI con la finalidad de destacar y hacer de conocimiento público el desempeño de las municipalidades en el cumplimiento de metas del PI, lo que genera una “sana competencia” entre los gobiernos locales, que buscan generar mayor cantidad de metas cumplidas, así como recursos adicionales.

Las Municipalidades que cumplan las metas correspondientes al año 2022 recibirán recursos en el mes de abril del año 2023, con cargo a los recursos asignados al PI correspondiente al Año Fiscal 2023 y los recursos no transferidos por el incumplimiento de las metas son distribuidos por concepto de Bono adicional, hasta el mes de abril del año 2023.

Lo primero que se advierte es que, a diferencia del año 2021¹⁵, donde se destinaron hasta S/ 600 000 000,00 (seiscientos millones y 00/100 soles) para el financiamiento del PI, el Gobierno para el año 2022 ha autorizado destinar hasta S/ 700 000 000,00 (setecientos millones y 00/100 soles) de acuerdo con la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, lo cual revela que el Gobierno sigue apostando presupuestalmente por este programa para el logro de resultados a

¹⁵ De acuerdo al Decreto Supremo N° 397-2020-EF publicado el 21 de diciembre de 2020, modificado por Decreto Supremo N° 001-2021-EF,

favor de la población a través de la prestación de servicios locales a cargo de las Municipalidades.

Respecto a las Metas del PI del año 2022, en comparación con las del 2021, se advierte que se mantienen las referidas a la *Meta 1: Fortalecimiento del patrullaje municipal para la mejora de la seguridad ciudadana* (aplicable a las municipalidades Tipo A y C y se ha incorporado en las Tipo D); la *Meta 2: Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial* (aplicable a las municipalidades Tipo A, B, C, D y E); la *Meta 3: Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales* (aplicable a las municipalidades Tipo A, B, C, D y E); *Meta 4: Acciones para promover la adecuada alimentación, y la prevención y reducción de la anemia* (aplicable a las municipalidades Tipo A, C, D y G); *Meta 5: Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación del servicio de agua para consumo humano* (aplicable a las municipalidades Tipo B, F y G); la *Meta 6: Regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19 y mejorar el acceso a la alimentación saludable* (aplicable a las municipalidades Tipo A, C y D. Asimismo, se aprecia que ha sido eliminada la Meta 7 del año 2021 referida a la *Mejora de la competitividad local para el fomento de negocios* aplicable a las Municipalidades de Lima Metropolitana, distritales Tipo C, siendo reemplazada en el 2022 por la *Meta 7: Adopción de prácticas mejoradas por productores y productoras de cultivos transitorios para optimizar la producción agrícola*, aplicable a Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales, con menos de 35% de población urbana - distritales Tipo G.

Conforme se puede apreciar, dado que el PI está muy afianzado en la gestión local a nivel nacional; toda vez que es un programa que se ha sostenido a través de los años, gracias a las políticas de modernización del Estado, es que el Gobierno Nacional ha considerado pertinente para el año 2022 mantener las metas que procuren afrontar la crisis sanitaria, económica y comercial, acaecidas a consecuencia de la COVID-19.

Además, indicar que el Gobierno ha considerado importante seguir la línea del año 2021 y mantener la meta relacionada con el incremento de la recaudación del Impuesto Predial, debido a la baja recaudación del impuesto predial durante tiempos de pandemia, a efectos de asegurar que mejore la gestión de cobranza de fuente subnacional, y que las

municipalidades puedan contar con los recursos necesarios para atender los servicios públicos que demanda la población.

Por otro lado, vemos que para el año 2022, se ha vuelto a contemplar la meta relacionada a la regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19, con el añadido de mejorar el acceso a la alimentación saludable, lo cual se encuentra acorde a la política sanitaria del Gobierno dirigida a combatir el COVID-19 en dichos espacios públicos, y tener un acceso seguro y permanente de alimentos para los consumidores.

Las nuevas autoridades locales, con ocasión de la Elecciones Municipales 2022, deben impulsar el PI el cual es uno de los bastiones en la consecución de objetivos nacionales, y tiene por finalidad mejorar la calidad de los servicios públicos locales en beneficio de la población, siendo las metas del año 2022 consistentes con las políticas que viene desplegando el Gobierno para enfrentar las consecuencias de esta crisis sanitaria.

4.2 Reactivación económica

El Perú ha implementado uno de los mayores Planes Económicos frente a la COVID-19 en América Latina para reducir el impacto en la salud de los ciudadanos y brindar apoyo a los hogares y empresas (MEF 2022), habiendo primero superado una etapa de contención y estando ahora en una etapa de reactivación.

La etapa de reactivación para poner al Perú en marcha por el embate de la COVID-19 está compuesta de diversas medidas de apoyo y soporte a la economía por parte del Gobierno, con la participación de las Municipalidades, como el Programa “Arranca Perú” creada para mejorar las vías vecinales y generar empleo, medidas de alivio tributario, medidas para impulsar la inversión privada como flexibilizar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite, además de medidas para mejorar y optimizar la ejecución de proyectos de inversión pública.

Las medidas decretadas por el Estado para evitar el contagio de la COVID- 19, tuvieron un impacto en la actividad económica del país, lo cual devino en una menor captación

de ingresos de los Gobiernos Locales, que no les permitió contar con los recursos necesarios para ejecutar los diversos proyectos que tienen a su cargo; por lo tanto resultaba necesario con el fin de dinamizar las inversiones a cargo de dichos Gobiernos dictar medidas que contribuyan a la reactivación económica y a la generación de empleo, como la inyección de recursos que impulsen la ejecución de un mayor gasto público en inversiones y otros gastos, para continuar con la recuperación de la economía amortiguando los efectos negativos en el empleo, cerrando brechas y coadyuvando a la generación de empleo.

Asimismo, las Municipalidades tienen a su cargo la promoción del desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones (LOM).

Sobre la base de este encargo, los Gobiernos Locales son los llamados a trabajar en la reactivación económica a través de la promoción de la inversión privada para que así se eleve el empleo, los ingresos y el consumo.

Además, durante la pandemia las Municipalidades tuvieron que enfocar sus inversiones y gasto corriente en implementar espacios dedicados a contener la COVID-19, como vacunatorios, mercados itinerantes, plantas oxígeno, entre otros; sin embargo, hoy en día la pandemia está cediendo y los Gobiernos Locales deberían adoptar un rumbo hacia la reactivación económica. Por lo tanto, otra contribución importante es la apertura de espacios ligados a actividades recreativas, deportivas y/o culturales, con protocolos de acción para un retorno responsable, pero sin retroceder en lo avanzando en materia de salud; es decir, a través de una transición sin bajar la guardia en prevención de infecciones respiratorias agudas como las aún vividas por la COVID-19, y conservando estos espacios de cuidados de salud, como centros médicos y de rehabilitación, además de seguir contando con personal de la salud especializado, sobre todo continuando con el control epidemiológico que corresponda.

Otro punto importante son las actividades de fiscalización por parte de las Municipalidades, las que ayudarán a que la población advierta un adecuado “control” en

el desarrollo económico en el distrito, beneficiando así la asistencia de público, al evidenciarse el cumplimiento y supervisión de protocolos COVID-19. Se considera que las actividades de fiscalización en este periodo post pandemia deberían ser de tipo persuasivo, antes que punitivo, desarrollando estrategias informativas y de coordinación con los empresarios o comerciantes, ya que de por sí la situación económica de los mismos se ha visto afectada por la pandemia de la COVID-19 y no sería recomendable que la potestad sancionadora de las Municipalidades sea vista con fines recaudatorios, más que correctivos o disuasivos.

4.3 Transformación digital

Según el Foro Económico Mundial (2022) la COVID-19 ha acelerado las necesidades de agilidad, adaptabilidad y transformación y a medida que la economía global se digitaliza rápidamente, se estima que el 70 % del nuevo valor creado durante la próxima década se basará en modelos de negocios de plataformas habilitadas digitalmente; no obstante, casi la mitad de la población mundial sigue sin estar conectada a Internet y si bien las tecnologías digitales tienen el potencial de permitir un nuevo valor para todos, corren el riesgo de exacerbar aún más la exclusión, la concentración desigual de poder y riqueza y la inestabilidad social.

Asimismo, la OECD (2020) en su informe *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, analiza y ofrece mensajes en materia de políticas públicas que buscan aprovechar la transformación digital para fomentar un desarrollo inclusivo y sostenible en la región, en particular en el contexto de la actual crisis de la COVID-19 y señala que la transformación digital puede contribuir a la mejora de la gobernanza y del funcionamiento de las instituciones públicas.

Por su parte, el BID (2018) señala que las nuevas TIC se han convertido en herramientas centrales para el suministro de mejores servicios a la ciudadanía por parte del sector público y facilitan la colaboración entre las diferentes entidades o instancias institucionales involucradas en la prestación de los servicios de los Gobiernos Municipales. Asimismo, describe beneficios de las estrategias digitales para los Gobiernos Municipales, algunos generales para la gestión municipal como el acceso

a la información para tomar mejores decisiones; la simplificación de procesos; plataformas centradas en el ciudadano; el aumento de la transparencia y la mejora de la calidad de la rendición de cuentas por parte de las autoridades municipales; la participación de los órganos públicos, el sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones sobre políticas públicas, y la promoción de sinergias interinstitucionales entre diferentes gobiernos locales.

Asimismo, el mismo BID (2018) identifica ventajas de las estrategias digitales para los Gobiernos Municipales, desde el punto de vista de la gestión fiscal, ya que optimiza la calidad del gasto; las compras gubernamentales; la recaudación de ingresos no tributarios (tasas, contribuciones, derechos); el cobro de impuestos; la inteligencia y fiscalización fiscal y la gobernabilidad y transparencia.

En el Perú los principales documentos de referencia para el desarrollo y la transformación digital son el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 y el Decreto Legislativo 1412 que aprueba la Ley de Gobierno Digital. Por un lado, el Plan Nacional se centra en ocho objetivos principales para aumentar la competitividad internacional y situar al Perú en una senda de crecimiento estable para aumentar el bienestar, y, por otro, la Ley de Gobierno Digital, establece el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, el Sistema Nacional de Transformación Digital creado por Decreto de Urgencia N° 006-2020 y reglamentado por Decreto Supremo N° 157-2021-PCM, tiene por finalidad fomentar e impulsar la transformación digital de las entidades públicas, las empresas privadas y la sociedad en su conjunto, fortalecer el uso efectivo de las tecnologías digitales, las redes y los servicios digitales por parte de los ciudadanos y personas en general, entre otras, siendo la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, el ente rector.

El Perú se ha esforzado por mejorar el acceso y uso de las tecnologías digitales por parte de todos sus ciudadanos. Según la última encuesta de Gobierno Digital de las Naciones Unidas, se ubica en el puesto 71 de 193 países. Asimismo, está por encima de los promedios regionales y globales en todos los índices en el 2020. El Índice de Desarrollo Electrónico fue aproximadamente de 0.4 en el 2010 y 0.7 en el 2020; es decir, se avanzó un 30 %, en 10 años, lo que significa mucho para el país, según informó Jonas Rabinovitch, consejero senior para la Innovación, Gobierno Digital y Servicios Públicos de la ONU durante la presentación en el CADE Digital 2021 (PCM 2021).

Si bien durante los últimos años ha venido ocurriendo un proceso significativo de transformación digital en el Perú, la COVID-19 ha apresurado aún más el ritmo del cambio y la velocidad de la transformación y esto ha obligado a los Gobiernos Locales a no quedarse atrás y alinear su política institucional de provisión de servicios de la mejor calidad a sus ciudadanos y contribuyentes, y emprender el compromiso de ordenar sus esfuerzos hacia los desafíos de la transformación digital.

Sin embargo, aún en el Perú hay un brecha digital desatendida en los Municipios, así por ejemplo, de acuerdo al INEI (2020) el 94,3% (1 mil 766) cuentan con servicio de internet, el número de computadoras con acceso a este servicio asciende a 82 mil 725, registrando un promedio de 47 computadoras con acceso a internet por municipalidad y el 100,0% de las municipalidades de Lima Metropolitana en el departamento de Lima y de los departamentos de Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali cuentan con acceso a internet; en tanto, la mayor cantidad de Municipalidades que no cuentan con servicio de internet se ubican en los departamentos de Huancavelica (13), Ayacucho (13), Áncash (13) y en la Región Lima (12).

Asimismo, en el año 2020, el 37,8% (707) de las Municipalidades informaron que tienen el Portal de Transparencia Estándar (PTE); mientras que, el 62,2% (1 mil 165) informó que no lo tiene. Con respecto a las Municipalidades que no tienen PTE, el 48,1% (560) informa que dicho portal se encuentra en proceso de implementación, en tanto, el 51,9% (605) desconoce cómo implementarlo (INEI 2020).

En dicho contexto, las Municipalidades, de acuerdo con sus políticas institucionales de provisión de servicios de la mejor calidad a sus ciudadanos y contribuyentes, deben emprender el compromiso de alinear sus esfuerzos hacia los desafíos de la Transformación Digital que se requiere dentro de los nuevos paradigmas de innovación centrados en el ciudadano, y que hoy son tendencia con ocasión de la post pandemia.

Para ello las Municipalidades tienen el reto de adecuarse a las nuevas necesidades que deja la pandemia de la COVID-19, e invertir en proyectos tecnológicos modernos tanto para el despliegue de las actividades internas de sus recursos humanos, como los dirigidos a satisfacer las necesidades del ciudadano, como los trámites y procedimientos administrativos en línea, participación vecinal, recaudación tributaria, y otras distintas muestras de interacción de la Municipalidad con el ciudadano, las empresas y otras instituciones públicas.

Así también, no hay que perder de vista que la pandemia de la COVID-19, obligó a los trabajadores y trabajadoras Municipales a realizar el trabajo remoto desde sus casas, y forzó una serie de cambios de hábitos, pero sobre todo hizo que las Municipalidades como empleadores implementen y brinden las herramientas tecnológicas necesarias a sus trabajadores para ejecutar adecuadamente su labor, sin desnaturalizar la relación y responsabilidades.

Este inesperado aumento de trabajo remoto trajo la necesidad de reevaluar los sistemas informáticos de las Municipalidades y redefinir políticas laborales que pueden nivelar el camino hacia un trabajo apropiado para el personal y a la vez para no perder la línea de productividad y los resultados que espera la gestión municipal.

Cabe señalar además que resulta necesario que las Municipalidades puedan desarrollar no solo trabajo remoto, sino que den a los ciudadanos la posibilidad de relacionarse con las mismas a través de canales digitales, trámites en línea a través de plataformas tecnológicas, implementar la telemedicina en el caso de los centros médicos, talleres y formación a través de aplicaciones o de reuniones virtuales, uso de redes sociales para difusión de actividades, entre otros.

Estas tecnologías han facilitado el ejercicio de las funciones de las Municipalidades, ya sea al interno con su personal o de cara al ciudadano, y hoy en día son necesarias porque posibilitan que el trabajador realice sus labores habituales de manera remota desde su hogar u otro lugar, con las mismas herramientas con si estuviera en la oficina, y que acceda a los distintos sistemas y servicios de tecnologías para abastecerse de los insumos necesarios; además posibilitan atender a los ciudadanos en línea, vía plataformas virtuales para realizar trámites, efectuar pedidos o consultas y procedimientos administrativos, las cuales reemplazaron a la atención presencial, que si bien fueron una respuesta al distanciamiento obligatorio de la pandemia, estamos seguros que llegaron para quedarse e ir afinándose con el tiempo, porque como lo veas, mejora la vida de las personas en muchos ámbitos y optimiza los tiempos y procesos de atención de las Municipalidades y de su producción.

En mérito al análisis realizado, a continuación se formulan algunas recomendaciones para las autoridades electas con ocasión de las Elecciones Municipales 2022, que van de la mano con la etapa de reactivación y post pandemia:

- Articular las acciones con el Gobierno Central, liderado por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, la transformación digital, fortaleciendo el uso de las TICs, las redes y los servicios digitales, con un enfoque de servicio a la comunidad y a las empresas en vías de reactivación post pandemia.
- Priorizar los proyectos tecnológicos que fomenten el uso de los TICs, enfocados en la simplificación de trámites, creación de plataformas electrónicas de atención al usuario y de participación del empresariado y ciudadanía para la definición de políticas públicas y plataformas de cooperación interinstitucional entre entidades públicas.
- Constituir comités o equipos técnicos especializados para efectuar propuestas de invocación tecnológica en base a las necesidades de las áreas usuarias y a los planes estratégicos y operativos institucionales, y de seguimiento a la implementación de proyectos digitales en la organización municipal, además de adecuaciones al marco regulatorio que emita el Gobierno Central.

- Desplegar reformas digitales en los trámites documentarios y de atención de procedimientos administrativos en línea y recaudación tributaria, a través de plataformas institucionales en línea, que garanticen la simplificación y predictibilidad en beneficio del ciudadano y de las empresas.
- Establecer mecanismos medición de los resultados de las estrategias digitales implementadas para formular mejoras

4.4 Integridad y lucha contra la corrupción.

A la luz de lo expuesto sobre la problemática de la corrupción, con ocasión de las Elecciones Municipales 2022, se plantean algunas propuestas en materia de integridad.

Por ejemplo, resulta necesario implementar o reforzar las Oficinas de Integridad Institucional dentro de las Municipalidades, como actores claves para asegurar un nivel organizacional favorable a la integridad y lucha contra la corrupción, en coordinación con la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano técnico encargado de conducir, implementar y evaluar la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el Perú.

Para la OCDE (2019) es recomendable que las Oficinas de Integridad Institucional estén protegidas frente a influencias indebidas y de las fluctuaciones políticas a corto plazo, para garantizar un cierto nivel de continuidad de las medidas, para permitir que los empleados de las entidades públicas aprendan a conocer y a confiar en el Oficial de Integridad y en los integrantes de las Oficinas de Integridad Institucional, y así contar con cierto grado de autonomía administrativa, como por ejemplo, en la contratación de personal de la Oficina, además de autonomía financiera, a través de un presupuesto determinado, lo que permitiría un trabajo más efectivo.

Creemos que a pesar que en el Perú existen Gobiernos Locales con pobreza o pobreza extrema, en donde sería inviable cubrir los costos en la implementación de estas Oficinas, debe existir a priori una real convicción por parte del Estado en impulsar la cultura de integridad a nivel subnacional y buscar los mecanismos necesarios para

apalancar financieramente a las municipalidades para tal fin, o en su defecto, buscar alianzas estratégicas.

Somos de la opinión que los Gobiernos Locales deben aspirar a contar con Oficinas de Integridad debidamente constituidas, que brinde orientación y asesoría a los empleados de la entidad, realice evaluaciones de riesgo, eduque y fomenten el cumplimiento del Código de Ética, proponga buenas prácticas como compromisos de integridad con proveedores, identifique cargos y puestos sensibles de acuerdo al nivel de riesgo, verifique el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la Información Pública, promueva capacitaciones de sensibilización sobre la política de integridad, desarrolle un procedimientos de denuncias y sanción de actos de corrupción, acompañada de medidas de protección al denunciante, y demás mecanismos para la detección temprana de faltas contra la ética o presuntos actos de corrupción; entre otros, que coadyuve en el proceso de implementación de la cultura de integridad.

Asimismo, en el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, resulta necesario implementar mecanismos para facilitar las denuncias, estandarizar el procedimiento de denuncias a nivel local, realizar el seguimiento y mejorar los mecanismos de protección a los denunciantes.

Además, como estrategias de integridad en los Gobiernos Locales, se deben realizar acciones como implementar mecanismos de diligencia debida para la designación y contratación de funcionarios y funcionarias, servidores y servidoras, y locadores y locadoras, a fin de prevenir posibles conflictos de intereses; identificar riesgos que afectan la integridad pública; promover la participación ciudadanía, entre otros aspectos.

Por último indicar que, si bien es adecuado contar con políticas anticorrupción que refuercen la integridad en los Gobiernos Locales, debe existir un sentido de priorización de las nuevas autoridades electas, ya que adoptar medidas que mitiguen los actos de corrupción, hará que los ciudadanos perciban las administraciones municipales como entes objetivos, imparciales que imparten predictibilidad y confianza en los procedimientos, contrataciones y compras en general que se llevan a cabo, con la transparencia que la Ley ordena.

4.5 Continuidad de buenas prácticas en gestión municipal

Durante la pandemia las Municipalidades tuvieron en gran desafío de implementar políticas, acciones y sistemas para enfrentar la crisis, avocados a generar seguridad y bienestar a la ciudadanía y garantizar la continuidad y calidad de los servicios locales, que se pueden reconocer como “buenas prácticas en gestión municipal”, y que las nuevas autoridades municipales elegidas el 2022 deben procurar continuar y fortalecer.

Así por ejemplo, en materia de salud, las Municipalidades, en coordinación con el Gobierno Central, implementaron centros de salud y plantas de oxígeno para sus ciudadanos que se vieron afectados por la COVID-19 y que salvaron la vida de muchas personas dentro de su jurisdicción. Consideramos que las Municipalidades, ante la falta de respuesta del Gobierno Central, y en miras de una acción descentralizada del Sistema de Salud, deben cubrir las brechas y atender a la población, especialmente a la que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, con falta de capacidad para acceder a un centro médico o adquirir oxígeno medicinal, por lo que se debe apostar por la continuidad y aprovechar los avances ejecutados en este rubro, y ampliar el espectro de atención de enfermedades y optimizar los servicios de emergencia, más aún cuando la pandemia ha revelado deficiencias y que aún hay un trabajo pendiente a nivel local, sin dejar de lado los programas de salud mental, que surgió durante la crisis.

Por otro lado, en materia de movilidad urbana, durante la emergencia sanitaria por la COVID-19, y con el fin de evitar la propagación del virus, las Municipalidades promovieron el transporte de vehículos no motorizados e implementaron diversas ciclovías, siendo las bicicletas una alternativa idónea de transporte ecoamigable y que sirvió para que la ciudadanía evite el transporte público. Estas buenas prácticas de uso de bicicletas e instalación de ciclovías hoy en día deben ser repotenciadas, para promocionar la utilización de un medio de movilidad sostenible, para lo cual las municipalidades deben brindar las condiciones de seguridad vial.

Asimismo, en materia de limpieza pública, se desarrollaron buenas prácticas relacionadas a la limpieza y desinfección de espacios públicos en el contexto de la COVID-19, con productos inocuos para la salud de la población y para el medio ambiente (desinfección con vapor de agua o con rayos UVC y ozono), ambas

innovaciones peruanas que tienen el beneficio de ser efectivas en la desinfección de espacios a la vez que son ecoamigables. En tal sentido, estas actividades de limpieza pública deben ser impulsadas para mantener además de las calles limpias, los mercados y demás espacios públicos, sumado a establecer protocolos y fiscalizar las normas de sanidad y ordenamiento.

En cuanto al abastecimiento de productos de primera necesidad, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Riego de Perú, las Municipalidades implementaron durante la pandemia mercados itinerantes a fin de atender el abastecimiento de la población, principalmente de los más vulnerables, con los productos de la canasta básica familiar, provenientes de los lugares de producción, para contrarrestar la especulación, acaparamiento y alza injustificada de los precios de los productos agropecuarios y agroindustriales, y posibilitar el normal abastecimiento de productos. Esta buena práctica debe continuar ya que es una fuente de reactivación económica especialmente para los productos agropecuarios.

Asimismo, en materia de educación, sabiendo que la pandemia tuvo un impacto desfavorable en la economía de la población, especialmente en las familias de bajos o insuficientes recursos económicos, colocándolos en una situación de vulnerabilidad o exclusión, resulta una propuesta acertada que los municipios desarrollen programas de becas que les permitan financiar los gastos directos o indirectos de los servicios de educación básica regular y de educación superior de sus hijos, garantizando a su vez su sostenibilidad y apertura social.

4.6 Reactivación del turismo

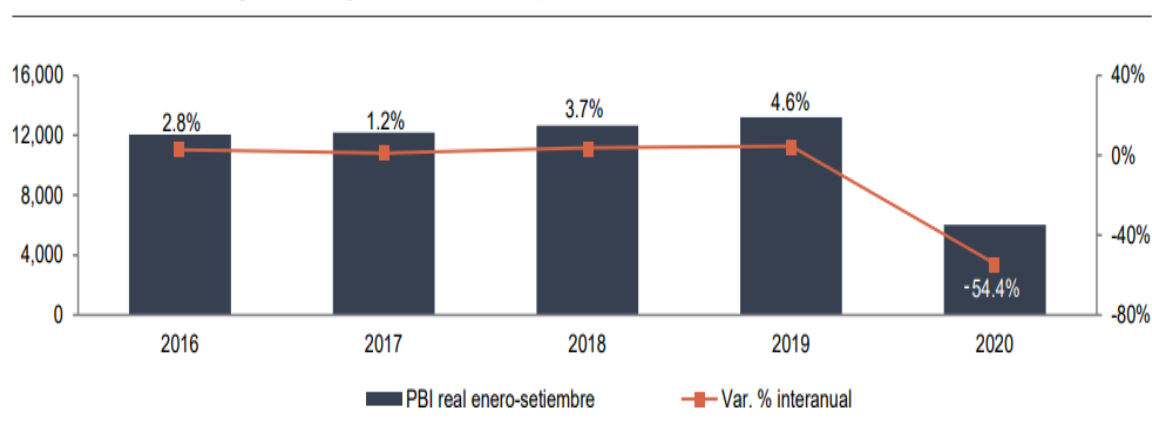
En el Perú el turismo es uno de los motores que contribuye al crecimiento y desarrollo de la economía del país y ayuda a combatir la pobreza, especialmente en las localidades más alejadas y con mayor nivel de vulnerabilidad, cuya fuente de ingresos son las actividades turísticas, ya que la población de la zona proveen diversos bienes y servicios a los visitantes nacionales y extranjeros. Según COMEXPERU (2020) la actividad turística influye en distintos sectores económicos de manera directa e indirecta, y contribuye con el dinamismo de la economía, la obtención de recursos fiscales y la generación de empleo formal.

Sin embargo, el turismo fue una de la industrias más golpeadas en la pandemia por las medidas de inmovilización decretadas por el Estado para evitar la propagación del virus, habiendo las aerolíneas, hoteles, restaurantes, actividades recreativas, agencias de transporte de personas y agencias de viaje y turismo, paralizado sus actividades.

Muestra de ello, es que durante el período enero-setiembre de 2020, el valor real del PBI del sector de alojamiento y restaurantes fue de S/ 6,028 millones, un 54.4% menos que lo acumulado entre enero y setiembre de 2019 (COMEXPERU 2020). Ver Tabla 4.

Tabla 4: PBI del sector de alojamiento y restaurantes (2016-2020)

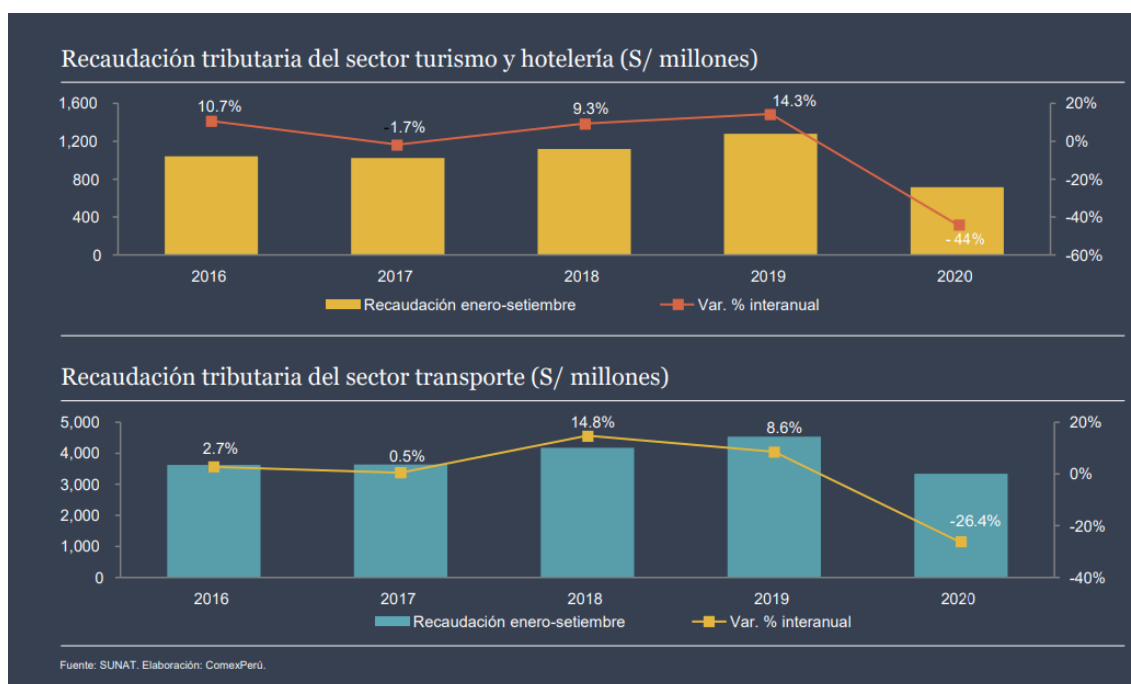
PBI del sector de alojamiento y restaurantes (S/ millones)



Fuente: INEI. Elaboración: ComexPerú.

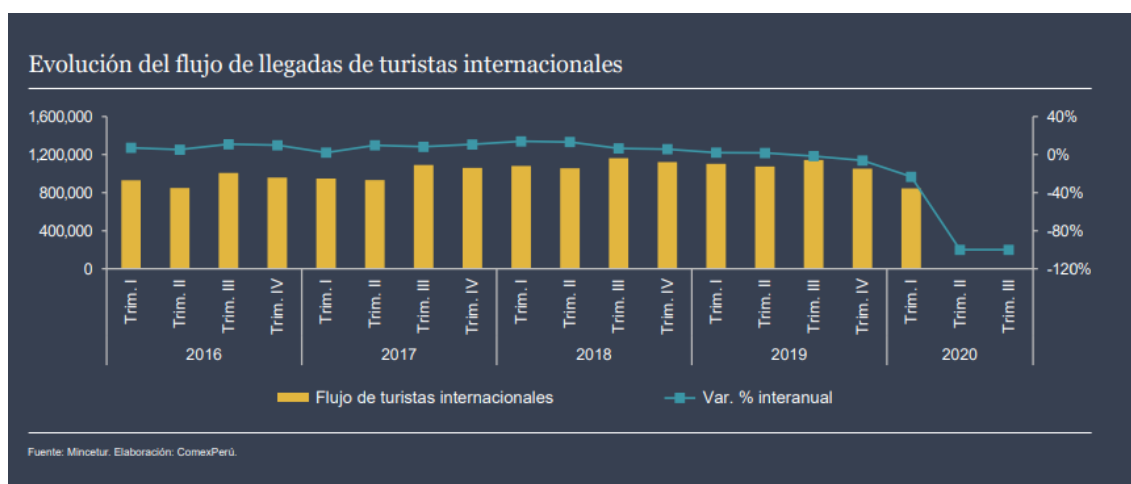
Asimismo, durante el período enero-setiembre de 2020, el sector turismo y hotelería recaudó S/ 716 millones en tributos, un 44% menos que lo recaudado entre enero y setiembre de 2019. Por otro lado, durante enero-setiembre de 2020, el sector transporte recaudó S/ 3,339 millones en tributos (-26.4%) (Ver Tablas 5).

Tabla 5: Recaudación tributaria del sector turismo y hotelería (S/ millones) (2016-2020)



Asimismo, durante el período enero setiembre de 2020, el flujo de turistas internacionales disminuyó un 74.5% respecto a lo registrado en el período enero-setiembre de 2019 (Ver Tablas 6).

Tabla 6: Evolución del flujo de llegadas de turistas internacionales 2016-2020.



Conforme lo revelan las referidas cifras, la pandemia dejó un escenario económico desfavorable para las empresas del sector turismo, y para muchas localidades que viven de dicha actividad, por lo que el Gobierno ha ido flexibilizando las medidas a fines del 2021 y a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ha dispuesto medidas para reactivar el sector, entre ellas la posibilidad de que los viajeros mayores de 14 años ingresen con un certificado de vacunación completa (Decreto Supremo N° 167-2021-

PCM). Lo que se buscaba fue cerrar el año 2021 con 750,000 visitantes extranjeros, tras una caída significativa –desde los 4.5 millones de arribos en 2019 a solo 350,000 en 2020– por efecto de la pandemia de la COVID-19 (El Peruano 2021).

Ahora bien, estas medidas para reactivar el sector turismo dispuestas por el Gobierno Central, deben ser articuladas con las Municipalidades, quienes cuenta con competencias para fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.

Las nuevas autoridades electas con ocasión de las Elecciones Municipales 2022 deben priorizar lo concerniente al sector turismo, como uno de los motores de la reactivación económica, con propuestas concretas aplicables en el corto y mediano plazo, según la heterogeneidad de cada distrito o provincia, que aseguren el aumento de visitantes a sus localidades y consecuentemente la provisión de bienes y servicios, lo que genera empleo en la zona.

El Perú cuenta con destinos turísticos famosos a nivel mundial, como el Valle y Cañón del Colca en Arequipa, Machu Picchu en Cusco como Capital Arqueológica de América, el río Amazonas, el Lago Titicaca en Puno, las Líneas de Nazca, la Reserva Nacional de Paracas, la selva amazónica, entre otros atractivos arqueológicos y culturales en diversos distritos y provincias del país, que no se deben desperdiciar para reactivar el sector turístico, y que requieren de los mayores esfuerzos de las autoridades municipales para ello.

En virtud a ello, a continuación se formulan algunas recomendaciones para mejorar el desempeño turístico y adoptar un rumbo en la política de apoyo a este sector, desde la gestión municipal:

- Las autoridades municipales, de modo articulado con el Gobierno Central, deben desplegar proyectos de inversión pública en infraestructura que permita recibir a los turistas de manera segura y con servicios de alta calidad, como ampliación de caminos, zonas de visitas, entre otros.

- Se deben aunar esfuerzo entre Municipalidades adyacentes y el sector privado para compartir políticas y buenas prácticas de turismo, desarrollar de manera colaborativa competencias, proporcionar oportunidades económicas a los productores agrícolas y artesanos. Para ello se debe fortalecer la institucionalidad de las Municipalidades y la articulación con el sector privado.
- Promocionar ofertas de destinos turísticos, en apoyo al empresariado, con productos y servicios de la mejora calidad de la zona.

4.7 Las implicancias de la Ley 31433 que modifica la LOM

El 06 de marzo de 2022 se publicó en el Diario “El Peruano” la Ley N° 31433 a través de la cual se modifica la LOM respecto a las atribuciones y responsabilidades de los Concejos Municipales respecto a la función de fiscalización de la gestión municipal, entre otros asuntos.

Entre las principales modificaciones está la posibilidad de que el Concejo Municipal fiscalice la gestión pública y designe comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público local; solicite al alcalde o alcaldesa, o al gerente municipal información sobre temas específicos; fiscalice la implementación de conclusiones y recomendaciones derivadas de las acciones de control del órgano de control institucional y de la Contraloría General de la República; fiscalice el desempeño funcional y la conducta pública de funcionarios y directivos municipales; designe, a propuesta del alcalde o alcaldesa, al secretario técnico responsable del procedimiento administrativo disciplinario y al coordinador de la unidad funcional de integridad institucional.

Asimismo, se establecen dispositivos sobre la obligación de los procuradores públicos municipales de reportar trimestralmente al Concejo Municipal sobre el estado de los casos judiciales; los acuerdos de Concejo deben incluir un plan implementación que establezca las acciones a realizar, señalando metas, plazos y financiamiento; se crean las audiencias públicas municipales (2 al año) como mecanismos de rendición de cuentas con la finalidad de evaluar la ejecución presupuestal y examinar la perspectiva de la institución con proyección al cierre del año fiscal; se dispone la participación de los

órganos de control institucional en las sesiones de Concejo para informar sobre los asuntos de su competencias y se establece que se deben realizar capacitaciones de los regidores y regidoras municipales por la Contraloría General de la República en materias de fiscalización y gestión pública.

Conforme se puede apreciar esta norma está diseñada para reforzar las funciones fiscalizadoras de los Concejos Municipales, de la mano con la Contraloría General de la República, como ente rector del Sistema Nacional de Control, a fin de garantizar que la administración municipal está actuando en el marco de la Ley y el presupuesto asignado este siendo bien destinado; sin embargo, dichas potestades se deben ejercerse con cautela, en el sentido que la fiscalización debe guardar cierto equilibrio con los actos de gestión para que no se vean obstaculizados.

En las Municipalidades el control lo realiza el Órgano de Control Institucional (OCI), que está bajo la jefatura de un funcionario que depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República (CGR), y que su ámbito de control abarca a todos los órganos del Gobierno Local y a todos los actos y operaciones, conforme a la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades. Ahora bien, si bien estos órganos son los responsables desplegar el técnicamente el control gubernamental en la institución, el Estado ha visto necesario abastecer de atribuciones fiscalizadoras a un órgano político, como el Concejo Municipal.

Este control gubernamental es necesario e importante por muchas razones, pero la principal es porque previene y castiga los actos de corrupción, los mismos que constituyen una amenaza para la gobernanza, para el desarrollo sustentable, genera pérdidas e ineficiencias económicas, pobreza y desigualdad y crea en los ciudadanos desconfianza hacia las instituciones públicas, entre otros aspectos relevantes para el país

Ante ello, un control permite el acompañamiento preventivo a lo largo de los distintos momentos de la contratación de un bien, servicio u obra pública, y puede alertar sobre los riesgos y situaciones adversas identificadas, con el propósito de que se adopten las medidas correctivas y preventivas del caso (Contraloría General de la República 2021).

No obstante ello, el Control Gubernamental debe guardar razonabilidad en su ejercicio y equilibrarse con el despliegue efectivo de la gestión municipal, ya que de lo contrario, en vez ofrecer las bondades antes descritas, podemos caer en un abuso de fiscalización que absorbe el tiempo y esfuerzo de los funcionarios o servidores públicos, y que los puede llevar a dedicar más energías a corregir situaciones adversas que a cumplir sus tareas propias del cargo, lo que puede derivar en una baja productividad en menoscabo en la gestión municipal, ya que están más preocupados en evitar incurrir en responsabilidades por los actos administrativos que emiten, lo que hace que pierdan ejecutividad.

En efecto, reforzar el rol fiscalizador del Concejo Municipal, podría eventualmente generar un abuso de control y recargar a la gestión municipal, ya que estos controles excesivos desmotivan la labor de profesionales altamente calificados, que prefieren no trabajar en la Administración Pública por lo expuestos que puedan estar ante controles tan fuertes y estrictos, pasibles de llegar a responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Además, al parecer la Ley 31433 no ha previsto ningún tipo de garantía que asegure que la fiscalización del Concejo Municipal se brinde bajo exigencias de consistencia y razonabilidad, más aun con lo delicado y gravoso que puede ser fiscalizar el desempeño funcional y la conducta pública de funcionarios y funcionarias municipales, e imputar responsabilidades sin sustento técnico o legal, sabiendo además que pueda afectar la continuidad de la gestión local e incluso la reputación del funcionario o servidor involucrado.

Por ello, es importante que estas acciones de fiscalización sean objetivas y se realicen sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas o inclinadas a intereses políticos.

Por las consideraciones antes expuestas, a continuación se formulan algunas recomendaciones que pueden acoger las nuevas autoridades municipales con ocasión de las Elecciones Municipales 2022:

- Una fiscalización de los Concejos Municipales irrazonable, puede afectar la dinámica pública de la gestión municipal.
- Las atribuciones fiscalizadoras de los Concejos Municipales no tienen por qué limitar la ejecución del presupuesto institucional, entorpecer la gestión administrativa ni la ejecución de las inversiones públicas, debiendo asegurar un acompañamiento para corregir errores y que éstos no se traduzcan en eventuales responsabilidades para los funcionarios o servidores públicos, ni contingencias económicas para el Estado.
- Cualquier investigación del Concejo Municipal, debe recabar el debido sustento técnico y especializado, y debe regir sus actuaciones bajo exigencias consistencia y razonabilidad, sobre la base de una debida e imparcial evaluación de fundamentos de hecho y de derecho, evitando apreciaciones subjetivas.
- Un abuso de fiscalización puede afectar la continuidad de la gestión municipal y desatraer a talentos profesionales a la carrera pública, por el riesgo de verse inmersos en responsabilidades.
- El control debe ser *a priori* desempeñado por las autoridades locales y los mismos funcionarios y servidores públicos, en base a un compromiso, una planificación y una cultura de cumplimiento, sin necesidad de una actuación inquisitoria del Concejo Municipal ni de los órganos de control.
- Se deben desplegar estrategias para que la carrera pública sea atractiva para los mejores elementos profesionales, que aporten sus capacidades y conocimiento, para lo cual es necesario garantizar un equilibrio entre la función de fiscalización y la de gestión municipal.

REFERENCIAS

- HM Treasury (2020). “Magenta Book Central Government guidance on evaluation”. Marzo 2020 Fecha de consulta 14/03/2022. Disponible en www.gov.uk/official-documents
- Ministerio de Economía y Finanzas (2022). “La economía peruana registrará uno de los mayores crecimientos a nivel mundial entre el 2021 y 2022 y fortalecerá sus cuentas fiscales”. 27/08/2021. Fecha de consulta: 10/03/2022. Disponible en https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7134&lang=es-ES
- Cámara de Comercio de Lima (2021). “Balance del desempeño de la economía peruana en el 2021”. 27/12/2021. Fecha de consulta: 11/03/2022. Disponible en <https://lacamara.pe/balance-del-desempeno-de-la-economia-peruana-en-el-2021/>
- BBVA Research (2022) “Situación Perú. Primer trimestre 2022”. 25/01/2022. Fecha de consulta: 11/03/2022. Disponible en <https://www.bbva.com/es/pe/economia-peruana-crecera-122-en-2021-y-23-el-proximo-ano/>
- CNN En Español (2022). “Pedro Castillo: No soy un político. No fui entrenado para ser presidente”. 24/01/2022. Fecha de consulta: 11/03/2022. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2022/01/24/pedro-castillo-entrevista-orix/>.
- Diario Gestión (2022) “Pedro Castillo: Congreso inició procedimiento por moción de vacancia presidencial”. 10/03/2022. Fecha de consulta: 11/03/2022. Disponible en <https://gestion.pe/peru/politica/pedro-castillo-congreso-decide-este-jueves-si-admite-a-debate-mocion-de-vacancia-presidencial-en-vivo-rmmn-noticia/>
- La República (2022) “Desempleo en Perú durante 2022 sería menor que promedio en Latinoamérica”. 16/01/2022. Fecha de consulta: 11/03/2022. Disponible en <https://larepublica.pe/economia/2022/01/16/desempleo-en-peru-durante-2022-sera-menor-que-promedio-en-latinoamerica/>.
- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (2022). “Trabajando con el pueblo: Balance 2021 e inicio 2022”. Fecha de consulta: 11/03/2022. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/campa%C3%B1as/7126-trabajando-con-el-pueblo-balance-2021-e-inicio-2022>
- Contraloría General de la República (2022) “Contraloría advierte que más de 2 300 obras permanecen paralizadas a nivel nacional”. 17/01/2022. Fecha de consulta: 09/03/2022. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/576893-contraloria-advierde-que-mas-de-2-300-obras-permanecen-paralizadas-a-nivel-nacional>
- PNUD (2020) “Las 5 caras de la vulnerabilidad de los hogares peruanos en contextos de covid-19”. 22/05/2020. Fecha de consulta: 14/03/2022. Disponible en file:///C:/Users/alejandro.lagos/Downloads/Resumen%20ejecutivo_Vulnerabilidades,%20m%C3%A1s%20all%C3%A1%20de%20la%20pobreza_PNUD%20Per%C3%BA.pdf
- ONPE (2022) “Cien organizaciones políticas elegirán a candidatos a través de delegados”. Fecha de consulta 09/03/2022. Disponible en

<https://www.gob.pe/institucion/onpe/noticias/581808-cien-organizaciones-politicas-elegiran-a-candidatos-a-traves-de-delegados>

- USAT Educación Continua (2021) “Invierte.pe: Cinco beneficios que debes conocer”. 224/08/2021. Fecha de consulta: 10/03/2022. Disponible en <http://especializate.usat.edu.pe/blog/invierte-pe-cinco-beneficios-que-debes-conocer/>
- RPP Noticias “Perú tiene una de las tasas de recaudación tributaria más bajas de Latinoamérica debido a la evasión”. 29/10/2021. Fecha de consulta: 15/03/2022. Disponible en <https://rpp.pe/economia/economia/peru-tiene-una-de-las-tasas-de-recaudacion-tributaria-mas-bajas-de-latinoamerica-debido-a-la-evasion-noticia-1366199#:~:text=Arias%20se%C3%B1al%C3%B3%20que%20las%20principales,de%2035%25%20en%20el%20IGV.>
- Cayatopa Rivera Luis Enrique (2021). PERÚ: Determinación de la brecha de recaudación potencial de los impuestos y arbitrios municipales, 2014-2021. Vol. 29 N° 60/MAYO-AGOSTO, 2021. Fecha de consulta: 15/03/2022. Disponible en file:///C:/Users/alejandro.lagos/Downloads/72506%20(1).pdf
- Banco mundial (2022). “La confianza es clave para aumentar los ingresos tributarios en los países en desarrollo”. 17/02/2022. Fecha de consulta: 15/03/2022. Disponible <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/02/17/trust-key-for-higher-tax-revenues-in-developing-countries>
- CEPAL (2021). “Los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe aumentaron modestamente previo a ser impactados por la crisis del COVID-19”. 22/04/2021. Fecha de consulta: 15/03/2022. Disponible <https://www.cepal.org/es/comunicados/ingresos-tributarios-america-latina-caribe-aumentaron-modestamente-previo-ser-impactados>
- El Comercio (2022). “Municipalidades conceden nuevas facilidades para el pago predial y arbitrios: ¿Cuáles son estas comunas? 25/01/2022. Fecha de consulta: 15/03/2022. Disponible <https://elcomercio.pe/economia/municipalidades-conceden-nuevas-facilidades-para-el-pago-predial-y-arbitrios-cuales-son-estas-comunas-nndc-noticia/?ref=ecr>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2022). “Informe Técnico Estadística de Seguridad Ciudadana”. Julio – Diciembre 2021. Fecha de consulta: 15/03/2022. Disponible https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estadis_seguridad_ciudadana.pdf
- Banco Mundial (2020) “Datos Básicos: La lucha contra la corrupción”. 19 de Febrero de 2020. Fecha de consulta 17/03/2022. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>.
- Naciones Unidas (2021), “Día internacional contra con corrupción, 9 de diciembre”. Fecha de consulta 17/03/2022. Disponible en <https://www.un.org/es/observances/anti-corruption-day>
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). “Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. Agosto 2020. Fecha de consulta 17/03/2022. Disponible en <https://doc.contraloria.gob.pe/estudios->

especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

- OCDE (2019) “Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú hacia la implementación de un sistema de integridad. Marzo 2019. Fecha de consulta 17/03/2022. Disponible <http://www.oecd.org/gov/integridad/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>
- INEI (2020). “Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, semestre: octubre 2019 - marzo 2020”. Mayo 2020. Fecha de consulta 17/03/2022. Disponible http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf
- OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris. 28/02/2017. Fecha de consulta 17/03/2022. Disponible <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- Transparencia Internacional (2022). Índice de Percepción de la Corrupción. Fecha de Consulta 17/03/2022 Disponible en <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/per>
- Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018). “La corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales”. Fecha de Consulta 17/03/2022 Disponible en <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2022). “Plan Económico del Perú frente a la COVID-19”. Fecha de Consulta 17/03/2022 Disponible en <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/>.
- Agencia Peruana de Noticias – Andina (2021). “Inversión pública será un motor importantísimo en la reactivación económica del Perú”. 01/05/2021. Fecha de Consulta 17/03/2022 Disponible en <https://andina.pe/agencia/noticia-inversion-publica-sera-un-motor-importantisimo-la-reactivacion-economica-del-peru-843525.aspx>
- Foro Económico Mundial (2022) “Problema Global - La Economía Mundial” Fecha de consulta 18/03/2022. Disponible en <https://intelligence.weforum.org/topics/a1Gb0000001SH21EAG?tab=publications>.
- OECD (2020) “*Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*”. 22/12/2020. Fecha de consulta 18/03/2022. Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2020_f2fdced2-es
- PCM (2021). “ONU: Perú está por encima del promedio regional y global en transformación digital”. 12/05/2021. Fecha de consulta 18/03/2022. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/492670-onu-peru-esta-por-encima-del-promedio-regional-y-global-en-transformacion-digital>
- OCDE/BID (2016), “Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital, OECD Publishing, Paris. Fecha de Consulta 18/03/2022. Disponible en

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pol%C3%ADticas-de-banda-ancha-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Un-manual-para-la-econom%C3%ADa-digital.pdf>.

- INEI (2020) “Indicadores de gestión municipal 2020”. Febrero 2021. Fecha de consulta: 18/03/2022. Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1791/libro.pdf
- BID (2018) “Municipios y gobierno digital Situación y buenas prácticas en la Red Mercociudades”. Octubre 2018. Fecha de consulta: 18/03/2022. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Municipios-y-gobierno-digital-Situaci%C3%B3n-y-buenas-pr%C3%A1cticas-en-la-Red-Mercociudades.pdf>
- COMEXPERÚ-Sociedad de Comercio Exterior del Perú (2020). “Reporte trimestral de desempeño turístico en el Perú resultados al tercer trimestre de 2020”. Fecha de consulta 21/03/2020. Disponible en <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-turismo-002.pdf>.
- El Peruano (2021). “Turismo receptivo: Perú proyecta cerrar este año con 750,000 visitantes”. 29/10/2021. Fecha de consulta 21/03/2020. Disponible en <https://elperuano.pe/noticia/132289-turismo-receptivo-peru-proyecta-cerrar-este-ano-con-750000-visitantes>.
- Contraloría General de la República (2021). “Comunicado N° 757-2021-CG-GCOC: control concurrente promueve la eficacia y calidad de la gestión gubernamental”. 18 de julio 2021. Fecha de consulta 19.03.2022. Disponible en https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2021/lima/np_757-2021-cg-gcoc



Obra. Éxodo por Pandemia.
Artista: Magdalena C. Ayme