



ESCUELA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**Propuesta legislativa para mejorar la gestión de las
municipalidades con base en una tipología de municipios**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad

Autor:

Mg. Ugarte Ubilla, Hernán Álvaro

Asesor:

Dr. Rivas Loayza, Marco Antonio

Sección:

Desarrollo Sostenible, Emprendimiento y Responsabilidad Social

Línea de investigación:

Gestión del talento humano

Perú - 2019

Página del Jurado

Dedicatoria

A Cuqui, mi esposa, mis hijas Jimena y Lorena, y
a mi nieto Tomás.

A la memoria de mis padres Ilse y Hernán

A los alcaldes y regidores honestos de los pueblos olvidados en la
lejanía del vasto territorio nacional.

El autor

Agradecimientos

Al Perú, país que me brindó su riqueza y pobreza, su diversidad y su identidad, y aprendizajes que hoy le devuelvo,

A la Universidad César Vallejo, que acogió el deseo de superación de muchos, bajo las alas de su Escuela de Posgrado para el desarrollo del conocimiento

A la Dra. María Hilda Rozas Cáceres, Coordinadora de la Escuela de Posgrado de la sede Cusco y a los docentes que nos brindaron su apoyo y compartieron su ciencia y experiencia.

El autor

Declaratoria de Autenticidad

Presentación

Señores miembros del Jurado, presento ante ustedes la Tesis titulada “Propuesta legislativa para mejorar la gestión de las municipalidades con base en una tipología de municipios”, con la finalidad de formular una propuesta legislativa diseñada con base en una Tipología de Municipios con la finalidad de mejorar el desempeño de las municipalidades distritales en la gestión del desarrollo local.

La Tipología de Municipios *-punto final de la tesis de Maestría del autor, sustentada en 2014 y punto de partida de la presente investigación que propone la adecuación de la legislación municipal-* es el instrumento construido a partir de la significativa relación entre las condiciones de los municipios como unidades territoriales y las capacidades de las municipalidades como unidades institucionales y constituye la base sobre la que se desarrolla la presente investigación.

El presente trabajo de investigación se presenta en cumplimiento del Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, para obtener del grado académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad.

Esperando cumplir con los requisitos de aprobación

El autor

Índice

Página del jurado	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaratoria de autenticidad	v
Presentación	vi
Índice	vii
Índice de gráficos	ix
Índice de Acrónimos y abreviaturas	x
Resumen	xi
Abstract	xii
I. Introducción	13
1.1. Realidad problemática	13
1.2. Marco Referencial	17
1.3. Teorías relacionadas al tema	27
1.3.1. Marco Conceptual	27
1.3.2. Marco Teórico	35
1.3.3. Marco Normativo	38
1.3.4. Marco Filosófico	45
1.3.5. Marco Histórico	50
1.3.6. Marco Político	52
1.4. Formulación del problema	60
1.4.1. Problema General	60
1.4.2. Problemas Específicos	60
1.5. Justificación del estudio	61
1.6. Hipótesis	62
1.7. Objetivos	63
1.7.1. Objetivo General	63
1.7.2. Objetivos Específicos	63

II.Método	64
2.1. Diseño de investigación	64
2.2. Variables, operacionalización	66
2.3. Población y muestra	67
2.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	67
2.5. Métodos de análisis de datos	68
2.6. Aspectos éticos	68
III. Resultados	69
3.1. Tipología de Municipios	69
3.2. Caracterización de la Tipología de Municipios	73
3.3. Categorización de la Tipología de Municipios	75
3.4. Estructuración de Competencias Municipales	77
3.5. Entrevistas	78
3.5.1. Entrevistas estructuradas	78
3.5.2. Entrevistas no estructuradas	82
3.6. Estudio de Caso: Competencia del Planeamiento	85
3.6.1. Desarrollo Local Concertado	86
3.6.2. Organización y Gestión del Territorio	87
3.6.3. Desarrollo Organizacional	90
3.7. Principios y criterios de la iniciativa legislativa	97
3.7.1. Principios	97
3.7.2. Criterios	99
IV.Discusión	101
V. Conclusiones	104
VI. Recomendaciones	106
VII. Propuesta	107
VIII. Referencias	125
ANEXOS	128
▪ Instrumentos	129
▪ Constancia	138
▪ Otras evidencias	139

Índice de gráficos

Gráfico N° 01 Enfoque Metodológico y Conceptual	65
Gráfico N°02: Distribución de la población nacional por distritos 2012	70
Gráfico N°02: Distribución de la población nacional por distritos 2017	71
Tabla N° 01: Número de distritos y población por tipo de municipio 2012	72
Tabla N° 02: Número de distritos y población por tipo de municipio 2017	72
Tabla N° 03 Tipología de Municipios: Características Distritales	73
Tabla N° 04 Tipología de Municipios: Potencial Y desempeño municipal	74
Tabla N° 05 Competencias y Funciones Municipales	74
Tabla N° 06 Selección de criterios para la segmentación municipal	78
Tabla N° 08 Evaluación de las municipalidades en el Perú	79
Tabla N° 09 Evaluación política de la gestión municipal en el Perú	80
Tabla N° 10 Evaluación Municipal en algunos países de América Latina	81
Tabla N° 11 Gestión del Plan de Desarrollo Local Concertado-PDCL	86
Tabla N° 12 Plan de Ordenamiento y Gestión Distrital-POGD	87
Tabla N° 13 Plan de desarrollo Urbano-PDU	88
Tabla N° 14 Plan de Ordenamiento y Gestión Ambiental Sostenible-POGAS	89
Tabla N° 15 Reglamento de Organización y Funciones-ROF	90
Tabla N° 16 Manual de Organización y Funciones-MOF	91
Tabla N° 17 Cuadro para la Asignación de Personal-CAP	91
Tabla N° 18 Inventario de procesos-IPRO	92
Tabla N° 19 Inventario de Puestos-IPUE	93
Tabla N° 20 Manual de Perfiles de Puestos-MPP	94
Tabla N° 21 Cuadro de Puestos de la Entidad-CPE	94
Tabla N° 22 Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA	95
Tabla N° 23 Texto Único de Servicios No Exclusivos-TUSNE	95

Índice de acrónimos y abreviaturas

A.N.	Acuerdo Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Mundial
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CND	Consejo Nacional de la Descentralización
Comisión	Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
DGPP/MEF	Dirección General de Presupuesto Público / MEF
GPR	Gestión por Resultados
IDH	Índice de Desarrollo Humano / PNUD
INEI	Instituto de Estadística e Informática
LEM	Ley de Elecciones Municipales (Ley N° 26864)
LMMGE	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27685)
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27783)
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972)
LPAG	Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444)
LDOT	Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N° 27795)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NGP	Nueva Gerencia Pública
NPM	New Public Management.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible al 2030
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPR	Presupuesto por Resultados
RAE	Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de RAE
RENAMU	Registro Nacional de Municipalidades-RENAMU
SD/PCM	Secretaría de Descentralización / PCM
SDOT/ MEF	Secretaría de Demarcación y Organización Territorial / PCM
TIC's	Tecnologías de la Información y el Conocimiento,

Resumen

La presente investigación promueve la implementación de las conclusiones y recomendaciones del trabajo de investigación “Tipología de municipios para adecuar la legislación municipal” (Ugarte, A. 2014, UCV,) constituida por cinco rangos de municipios, que se definen utilizando como factor de segmentación la población distrital. La significativa relación verificada entre tamaño poblacional, potencialidades de los municipios y capacidades de gestión de gobiernos locales también se hizo evidente en los IDH distritales que publica PNUD.

El propósito de la investigación es concluir con una propuesta legislativa para adecuar la normativa de la municipalidades, y tiene como sustento deontológico el reconocimiento de la heterogeneidad territorial y como sustento instrumental la Tipología de Municipios. Con esta finalidad, el presente estudio construye un mecanismo para la asignación de competencias mínimas a las municipalidades, en función de sus capacidades y las potencialidades locales, determinados por la tipología de municipios. De esta manera se podrá determinar su aplicabilidad en los diversos tipos de municipios; con base en principios y criterios adecuados para el desarrollo de la propuesta legislativa.

Esta norma finalmente tiene como propósito el fortalecimiento municipal, con la aplicación de principios de subsidiariedad, legitimidad e idoneidad, en el marco de la innovación tecnológica para mejorar la gobernabilidad local que permita reducir y cerrar brechas sociales, económicas, ambientales e institucionales en cumplimiento del *“fin primordial de la sociedad y del Estado: La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad”* consagrado en la Constitución, en el marco de la globalización.

Se espera que esta iniciativa legislativa sea admitida a debate en la Comisión de Descentralización del Congreso, que ya ha constituido un grupo de trabajo para desarrollar una tipología de municipios.

Palabras Clave: Tipología de Municipios, gobernabilidad, legislación

Abstract

The following study promotes the application of the conclusions and recommendations gathered in the research paper “Typology of Councils to Adequate Municipal Legislation” (Ugarte, A., 2014, UCV) classified in five ranges of councils, which are defined by the district population size as a segmentation factor. The substantial relation between demography, potential and operational abilities of local governments also became evident on the HDI published by UNDP.

The purpose of this investigation is the issuance of a law proposal, in order to adequate the municipal acts, which is deontologically supported on recognition of the territorial heterogeneousness and instrumentally supported on the Council Typology. Consequently, the present study generates a mechanism to assign the minimum competencies to councils, adjusted to their capacity and local potential, defined by the Council Typology. Thus, the applicability will be defined in the different types of councils, based on principles and criteria adapted to the development of the legislation proposal.

Finally, this act has the purpose of Council reinforcement by the application of principles of subsidiarity, legitimacy and suitability, in line with technological innovation to improve the local governability, in order to reduce and close social, economic, environmental and institutional gaps, complying with the “primordial aim of society and State: the defence of the human being and the respect of its dignity” established in the Peruvian Constitution, in the context of globalisation.

This legislation initiative is expected to be admitted to discussion in the Peruvian Congress’ Decentralisation Commission, whereas a work group has already been established to develop a Council Typology.

Keywords: Council Typology, governability, legislation

Somario

La presente indagine costituisce l'attuazione delle conclusioni e delle raccomandazioni della ricerca sviluppata dall'autore nel 2014 per ottenere il Master in gestione pubblica, il cui obiettivo era quello di stabilire una "Tipologia di comuni per adeguare la legislazione comunale", costituita da cinque gamme dei comuni, che definisce come fattore di segmentazione la popolazione distrettuale. La correlazione verificata tra la popolazione e le potenzialità locali era evidente anche negli HDI distrettuali pubblicati dall'UNDP.

La presente indagine propone una nuova Legge dei Comuni, che ha come sostentamento deontologico il riconoscimento dell'eterogeneità territoriale e come sostentamento strumentale proposto dalla Tipologia dei Comuni. A tale scopo, lo studio analizza le potenzialità locali rispetto ai requisiti normativi al fine di poter discriminare la loro applicabilità nei diversi tipi di comuni; a ciò si aggiungono interviste con esperti in gestione locale e studi comparativi per stabilire i criteri e i principi, la struttura delle competenze e delle funzioni, nonché la componente politica della gestione locale che doveva essere presa in considerazione nella progettazione del proposta.

La norma proposta mira a definire le competenze minime che i comuni devono assumere, applicando i principi di sussidiarietà e legittimità ma nel quadro dell'innovazione tecnologica al fine di colmare lacune sociali, economiche, ambientali e istituzionali in conformità con lo *"scopo primario della società"* e lo *Stato: la difesa della persona umana e il rispetto per la sua dignità"* consacrato nella Costituzione, nel quadro della globalizzazione.

Si prevede che questa iniziativa legislativa sarà ammessa al dibattito nella Commissione per la decentralizzazione del Congresso, che ha già costituito un gruppo di lavoro per sviluppare una tipologia di comuni.

Parole chiave: Tipologia di comuni, governance, legislazione