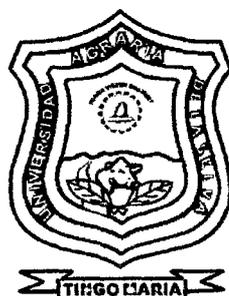


UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA DE LA SELVA

Tingo María

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE CIENCIAS ECONÓMICAS



**“FACTORES QUE DETERMINAN LA INEFICIENCIA DE LA INSTITUCIÓN
MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LEONCIO PRADO”**

TESIS

Para optar al Título Profesional de:

ECONOMISTA

Presentado por:

JULIO CASADO PÉREZ

TINGO MARÍA – PERÚ

2004

658 C3

Casado Pérez, J.

Factores que determinan la ineficiencia de la institución municipal en la provincia de Leoncio Prado [Región Huánuco]. – Tingo María, 2004.

85 h.; fig. .; 30 cm.; 23 ref., Resumen (En,Es)

Tesis (Economista)

Universidad Nacional Agraria de la Selva, Tingo María (Huánuco,Perú). Facultad Ciencias Económicas y Administrativas

GESTION MUNICIPAL/ CAPITAL HUMANO/
REMUNERACIONES/ ORGANIZACION ESTRUCTURAL/
GOBIERNO LOCAL/ LEONCIO PRADO (PROV)/ REGION
HUANUCO/ PERU

AGRIS D10

DEDICATORIA

En reconocimiento y gratitud a la gran labor desplegada por mi preciosa madre, doña Jacinta Pérez Cárdenas, que en paz descanse y que de Dios goce, quien me apoyó y me dotó en base a su esfuerzo, de la capacidad para poder elegir el camino correcto y modelar mi espíritu, inculcándome principios fundamentales que identifican mis actitudes, generalizadas en afán de servir a mi patria de todo corazón. Asimismo, mi gratitud a mis hermanos, a los distintos miembros de mi familia y amigos, que han sabido brindarme su apoyo moral.

A los catedráticos de la Universidad Nacional Agraria de la Selva, fuente de inspiración para el desarrollo científico–tecnológico, que con su esfuerzo inagotable construyen un futuro mejor. Asimismo, a las nuevas generaciones de estudiantes de nuestra Alma Mater, flujo inagotable de esperanza que en base a esfuerzo, estudio y disciplina, reafirman la fe en su destino.

AGRADECIMIENTO

- A la Universidad Nacional Agraria de la Selva.
- Al Econ. Olimber Zegarra Aliaga, asesor de la presente tesis.
- A la Nutricionista Elina Cárdenas Rivera, por el apoyo y colaboración en la ejecución del trabajo de tesis.
- A los miembros del Jurado de Tesis: Econ. Mg.Sc. Efraín Esteban Churampi, Econ. Mg.Sc. María Fuertes Arroyo y Econ. Alpino Acosta Pinedo, por las correcciones y sugerencias para mejorar el presente trabajo de investigación.
- A todas aquellas personas que en una y otra forma han colaborado en la ejecución del presente trabajo de tesis.

ÍNDICE GENERAL

Pág.

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

ÍNDICES

RESUMEN..... 9

SUMMARY..... 10

INTRODUCCIÓN..... 11

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICOS 13

1.1 Planteamiento del problema..... 13

1.2 Objetivos: 21

1.2.1 General 21

1.2.2 Específicos..... 21

1.3 Hipótesis..... 21

1.3.1 Identificación de las variables e indicadores. 22

1.3.2 El modelo: 22

1.4 Metodología..... 23

1.4.1 Métodos 23

1.4.2 Técnicas de recolección de información. 24

1.4.3 Determinación y distribución de la muestra..... 24

CAPITULO II: ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO TEÓRICO..... 26

2.1 Antecedentes de estudio 26

2.2 Marco teórico..... 30

2.2.1 Teorías 30

2.2.1. Planteamientos teóricos atingentes..... 34

CAPITULO III: VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS..... 41

3.1 Ineficiencia municipal de la provincia de Leoncio Prado 41

3.1.1 Actual sistema de organización..... 43

3.2 Análisis e interpretación de la información obtenida 46

3.3 Análisis de resultados 47

3.3.1 Del área de capital humano. 47

3.3.2 Del área de remuneraciones. 51

3.3.3	<i>Estructura orgánica municipal.</i>	52
3.4	Regresión y evaluación del modelo planteado.	53
3.4.1	<i>Planteamientos básicos del modelo.</i>	53
3.4.2	<i>Resultado de la eficiencia e ineficiencia municipal</i>	54
3.4.3	<i>Resultado de la variable capital humano.</i>	55
3.4.4	<i>Resultado de la variable remuneraciones.</i>	56
3.4.5	<i>Resultado de la variable estructura orgánica.</i>	58
3.4.6	<i>La eficiencia municipal, capital humano, remuneraciones y estructura orgánica.</i>	59
3.4.7	<i>Evaluación global del modelo.</i>	63
3.4.8	<i>Evaluación de los parámetros del modelo.</i>	64
3.4.9	<i>Resumen de la contrastación de prueba de hipótesis.</i>	67
	CONCLUSIONES	70
	RECOMENDACIONES	72
	BIBLIOGRAFIA.	73
	ANEXOS	75

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Pág.
01. Distribución de la muestra.....	25
02. Eficiencia e ineficiencia municipal.....	54
03. Capital humano.....	56
04. Remuneraciones.....	57
05. Estructura Orgánica: Organigrama y Reglamentos.....	58
06. Base de datos general.....	60
07. Base de datos para estimar el modelo.....	62
08. Resultados del modelo estimado.....	63
09. Prueba de hipótesis de los parámetros.....	68

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura	Pág.
01. Comportamiento de eficiencia e ineficiencia municipal.....	55
02. Comportamiento de la variable capital humano.....	56
03. Comportamiento de las remuneraciones.....	57
04. Estructura Orgánica: Organigramas y Reglamentos.....	58
05. Comportamiento de la variable explicada respecto a las variables explicativas.....	62
06. Prueba de Fisher: Región de aceptación y rechazo.....	64
07. Prueba del parámetro C (1): Zona de aceptación y rechazo.....	65
08. Prueba del parámetro C (2): Zona de aceptación y rechazo.....	65
09. Prueba del parámetro C (3): Zona de aceptación y rechazo.....	66
10. Prueba del parámetro C (4): Zona de aceptación y rechazo.....	67
11. Prueba de parámetros: zona de aceptación y rechazo.....	68

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo	Pág.
01. Organigrama estructural: Modelo "A".....	76
02. Organigrama estructural: Modelo "B".....	77
03. Organigrama estructural de la Municipalidad Distrital de Rupa Rupa - Tingo María.....	78
04. Organigrama estructural de la Municipalidad Distrital de José Crespo y Castillo – Aucayacu.....	79
05. Organigrama estructural de la Municipalidad Distrital de Dámaso A. Beraún –Las Palmas.....	80
06. Organigrama estructural de la Municipalidad Distrital de Padre Felipe Luyando - Naranjillo.....	81
07. Organigrama estructural de la Municipalidad Distrital de Daniel Alomía Robles - Pumahuasi.....	82
08. Organigrama estructural de la Municipalidad Distrital de Hermilio Valdizan.....	83
09. Modelo de encuesta.....	84

RESUMEN

Con la finalidad de analizar y evaluar los factores que determinan la ineficiencia de la institución municipal, se realizó el presente trabajo de investigación en las seis (6) municipalidades distritales que conforman la provincia de Leoncio Prado, de la Región de Huanuco, que son: Municipalidad Distrital de Rupa Rupa (Tingo María), Municipalidad Distrital de José Crespo y Castillo (Aucayacu), Municipalidad Distrital de Padre Felipe Luyando (Naranjillo), Municipalidad Distrital de Dámaso Beraún (Las Palmas), Municipalidad Distrital de Daniel Alomía Robles (Pumahuasi) y Municipalidad Distrital de Hermilio Valdizán (Hermilio Valdizán).

Este trabajo de investigación se basa principalmente en la verificación de los factores que determinan la ineficiencia municipal relacionada específicamente al capital humano, las bajas remuneraciones y la mala estructura orgánica.

De acuerdo al resultado del presente trabajo de investigación, se concluye que la eficiencia municipal está en función del capital humano, remuneraciones y de la estructura orgánica. Demuestra que el 99.98% la eficiencia o ineficiencia municipal está explicada por estas variables, siendo el de mayor relevancia individual la estructura orgánica de las municipalidades.

SUMMARY

With the purpose of analyzing and evaluating the factors that determine the inefficiencies of the municipal institution, was carried out the present investigation work in the six (6) distritales municipality that conform the county of lioncel grassland, of the region of Huanuco, that are: The distrital municipality distrital of Rupa Rupa (Tingo María), the distrital municipality of frizzy José and Castle (Aucayacu), the distrital municipality of Father Felipe Luyando (Naranjillo), the distrital municipality of Dámaso A. Beraún (The Palms), the distrital municipality of Daniel Alomía Oaks (Pumahuasi) and distrital municipality of Hermilio Valdizán (Hermilio Valdizán).

This investigation work is based mainly on the verification of the factors that determine the inefficiencies municipal related specifically to the deficient human capital, the low remunerations and the bad organic structure.

According to the result of the present work of research it is got concluded that the efficiency municipal is in function of the human capital, remunerations and the organic structure. It shows that at ninety nine point ninety ight percentage (99.98%) the efficiency municipal or inefficiencies are explained by these variables, being the greatest individual relevance, the organic structure of the municipalities.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se ha realizado con el objetivo de hallar soluciones a los serios problemas que se presentan en la gestión municipal debido a la ineficiencia administrativa, económica, financiera y sistemas de control interno. Al efectuar esta investigación hemos considerado, principalmente, que una buena marcha administrativa de los municipios en estudio pueden ser alcanzados mediante una reforma integral de la gestión administrativa, económica, financiera y del sistema de control interno.

Realmente lo que se trata de obtener con esta investigación es que se adopten las medidas necesarias para fortalecer el ejercicio de la gestión, dirección, administración, económica-financiera y control en todos sus niveles y etapas del proceso administrativo.

Asimismo, se ha efectuado el presente trabajo de investigación con el objeto de orientar y dar a conocer principalmente a los Alcaldes, Regidores, Funcionarios y trabajadores de los municipios, así como a estudiantes, profesionales y público en general, asuntos de sumo interés, tales como la importancia de las ciencias administrativas en las municipalidades; la gestión municipal y marco legal vigente; las funciones y atribuciones más relevantes de las municipalidades, el Concejo Municipal y los Regidores; las acciones que se deben emprender en organización, personal y remuneraciones así como sus diferentes modalidades y técnicas de ejecución.

La función de administrar es quizás la más importante de la actividad humana, pero a la vez la más difícil. La razón es que el administrador llamase Gerente, Director, Rector o Alcalde tiene que establecer un clima organizacional favorable que permita al personal y a los grupos, brindar lo mejor de su capacidad con miras a lograr los objetivos previstos en los planes, pero en condiciones óptimas, es decir, con la mejor cantidad de insumos (tiempo, materiales, dinero, esfuerzo e información).

La municipalidad no puede estar al margen de esta realidad. Administrarla no es nada fácil. Su administración tiene que ver no sólo con la ejecución de gastos sino sobretodo con la capacidad de captar ingresos, poner en marcha proyectos de inversión, crear empresas y desarrollar y asumir una capacidad de liderazgo.

Hoy en día todo Alcalde, Regidor o Funcionario municipal tiene la obligación de estudiar, entender y poner en práctica los principios y las diversas técnicas de la administración, adecuándolos a la realidad de cada municipalidad. Así estarán en mejores condiciones para tomar decisiones y solucionar los problemas que se presentan en las acciones de desarrollo local.

Este trabajo de investigación se basa principalmente en la verificación de los factores que determinan la ineficiencia municipal relacionada específicamente al deficiente capital humano, las bajas remuneraciones y la mala estructura orgánica.

De acuerdo al resultado del presente trabajo de investigación, se concluye que la eficiencia municipal está en función del capital humano, remuneraciones y de la estructura orgánica. Demuestra que el 99.98% la eficiencia o ineficiencia municipal está explicada por estas variables, siendo el de mayor relevancia individual la estructura orgánica de las municipalidades.

El presente trabajo de investigación se divide en tres capítulos. En el capítulo I, se exponen los Planteamientos Metodológicos como son: el Planteamiento del problema municipal, los Objetivos, la Hipótesis y la Metodología utilizada.

En el capítulo II, indicamos los Antecedentes y Fundamentos Teóricos como son los Antecedentes de estudio y Marco Teórico.

Finalmente, en el capítulo III, contiene la Verificación de la Hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación, a través de la Regresión de un Modelo Econométrico que recoge las relaciones de las variables explicativas con la variable explicada.

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICOS

1.1 Planteamiento del problema.

En los últimos tiempos las funciones municipales se han vuelto complejas y han aumentado en volumen. Dichas funciones están estrechamente relacionadas con ciertas actividades sectoriales del Estado, tales como de salud, educación, vivienda y transportes entre otras, además están relacionadas con los sistemas administrativos como por ejemplo personal, racionalización, abastecimiento, presupuesto y contabilidad; requieren del entorno financiero nacional, regulado por las políticas de crédito que dispone el Gobierno para la Banca en general; y necesitan de capacidad de decisión para generar y mejorar los ingresos municipales. Es decir, el reto que tiene el Alcalde de hacer un buen gobierno municipal, es difícil. Más todavía si se tiene en cuenta que el Concejo Municipal está conformado por representantes de distintas tendencias políticas que en la mayoría de los casos tienen criterios y pensamientos no sólo distintos, si no muchas veces antagónicas al Alcalde, y que a veces le dificulta llevar adelante sus Planes de Gobierno.

En términos generales las municipalidades del país no planifican sus acciones de gobierno. Existen improvisaciones y demasiada espontaneidad en el trabajo de las municipalidades. No hay personal calificado en planificación en la mayoría de las municipalidades por que éstas carecen de recursos económicos para pagar sueldos aceptables. Asimismo, no existe planes operativos con posibilidades reales de ejecución, y tampoco se promueve la participación de los Jefes en las toma de decisiones. La acción de planificación de las municipalidades se ha limitado a la formulación del presupuesto municipal, el mismo que se efectúa siguiendo la normatividad establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas. Sólo las municipalidades denominadas "Grandes", entre ellas Lima Metropolitana y Trujillo, formulan y ejecutan los Planes Integrales de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Urbano como ordena la Ley. Este avance es mínimo y contribuye sólo el 20% del total de municipalidades.

Sin embargo, la problemática municipal, también, se deben a que la mayoría por no decir todos los Municipios Provinciales y Distritales, carecen de Planes Estratégicos de Desarrollo y si lo tienen es inconsistente y realizados sólo para cumplir formulaciones burocráticas. La falta de un Plan Integral de Desarrollo Local concordante con los Planes de Desarrollo Nacional y Regional, que concentre políticas, programas y estrategias constituye una característica común, aún entre las llamadas grandes ciudades del país. Así la formulación de Planes provinciales alcanzan un incumplimiento del 59% de las municipalidades del país; a nivel de Planes distritales el incumplimiento es mayor, 69.3%.

La situación se agrava si tenemos en cuenta que los municipios no cuentan con mecanismos adecuados para la recopilación y análisis de información, oficinas de estadística, informática, etc., ni con la organización y capital humano idóneo que le permita realizar diagnósticos sobre su propia realidad.

En la mayoría de las municipalidades, el capital humano que labora no cumple adecuadamente sus funciones, debido en algunos casos a que no cuenta con los recursos materiales necesarios, entre otros, por no estar lo suficientemente motivado y capacitado; además, debe agregarse la falta de mecanismos de control interno y la falta de participación de la comunidad, en la fiscalización de la marcha de la municipalidad. El nivel educativo realmente es preocupante, pues sólo el 9% de los servidores tienen estudios superiores; el 32% secundaria completa, el 15% secundaria incompleta; el 41% solamente primaria y el 3% no tienen ningún nivel educativo.

Esta situación, del capital humano que trabajan en los municipios, explica el atraso administrativo y técnico de las municipalidades; y la necesidad de ofrecer oportunidades a los servidores para que completen sus estudios. El nivel de motivación es bajo en los servidores de las municipalidades. La falta de motivación se debe a que en las municipalidades no hay buenos Jefes; éstos no aplican sistemas de planificación en los trabajos que les corresponde

realizar; ni ponen en práctica mecanismos permanentes de participación y comunicación con los servidores. Estos últimos no tienen una idea completa del grado de utilidad del trabajo que realizan, no se identifican con la entidad y no dan un buen trato al público usuario. Muchas veces, el Jefe no pide opinión al subordinado, ni le da la oportunidad de comunicarse. Ocurre también que las veces que el colaborador propuso cambios, éstos no fueron aceptados, ni le explicaron las razones para ello, o simplemente sus sugerencias fueron archivadas. Lo difícil en la administración municipal, es encontrar buenos Jefes; éstos son escasos. La mayoría de los que ocupan cargos de Jefatura son improvisados, sobre todo los que ocupan cargos de confianza. Por lo general, en estos cargos se ubica a gente sin experiencia ni formación profesional; sólo se fija en que pertenezcan al Partido Político del gobierno. En el caso de los cargos de confianza, quienes los ocupan no gozan de estabilidad laboral. Los Jefes carecen de valor y coraje para defender lo que es correcto. Por eso son "presa fácil" del accionar indebido de ciertos Regidores que a veces por ignorancia asumen funciones ejecutivas que no les corresponde. Hay casos en que la moral del capital humano (conjunto de facultades del espíritu) es apática o decaída. Aquello puede deberse a que los Jefes practican un tipo burócrata de Jefatura.

La situación de las finanzas de los Municipios Distritales esta ligada a la situación del país y depende en gran medida del Gobierno Central, tanto por las políticas que éste adopte que afectan a las municipalidades, porque los principales rubros de ingresos dependen del Poder Ejecutivo. El análisis del ingreso municipal evidencia un alto grado de concentración, puesto que las partidas disponibles, un mínimo de ellas, que corresponden a impuestos de administración municipal y tasas, explican el mayor porcentaje de ingresos destacando el Impuesto al Patrimonio Predial no Empresarial (Autovalúo) y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

La estructura del gasto municipal muestra que casi la totalidad del mismo, se orienta hacia el gasto corriente, al interior del cual las remuneraciones al capital humano tanto activo como cesante, más las cargas

sociales, representan al mayor porcentaje de gasto corriente, el mismo que no podría ser rebajado sin crear tensiones sociales. El presupuesto muestra pues, una gran rigidez en cuanto a sus ingresos como a sus egresos; siendo por otro lado la inversión municipal por habitante sumamente baja.

El análisis presupuestal evidencia también la mínima utilización del financiamiento externo que puede contribuir como instrumento complementario a las fuentes tributarias y de generación de ingresos propios.

Por otro lado, la gran variedad de tributos asignados a los gobiernos locales son, esencialmente, de carácter urbano, es decir, aplicables a las grandes y medianas ciudades mientras, que para los distritos y poblados rurales por su propia estructura, estos tributos resultan inaplicables. Resulta claro que, ante la incapacidad para autofinanciar los servicios comunales esenciales, los municipios tendrán menor posibilidad de ampliar y mejorar los servicios que actualmente brindan; por lo que, la calidad de los mismos sufrirá una merma significativa.

Los problemas que existen en las Municipalidades Distritales son múltiples, variados y complejos, sin embargo, es posible señalar aquellos que tienen singular importancia en la administración de estos organismos, los cuales comentamos a continuación:

- **Heterogeneidad de los Planes de organización.**

Del estudio realizado se ha establecido que las municipalidades, en especial las distritales, formulan sus Planes de organización en forma muy independiente, pues no son sometidos a la aprobación de algún organismo rector del Estado antes de ser puestos en vigencia. Este hecho da lugar a que no haya uniformidad en las estructuras orgánicas de las municipalidades, originando heterogeneidad en los procesos administrativos, pudiéndose dar el caso que un mismo tipo de operación se procese en forma diferente en los distintos municipios. Esta situación produce confusión o malos entendidos en las eventuales ocasiones en que se realicen conferencias, conversatorios o

simples consultas entre ejecutivos de municipios diferentes. De otra parte existen diferencias en los organigramas en cuanto a niveles de dependencia, especialmente en los Órganos de Apoyo, en el Órgano Central y en la Secretaría General, así como de Relaciones Públicas. También, se encuentran estos problemas en la ubicación de las dependencias de diferentes Órganos de Línea.

- **Falta de uniformidad en la formulación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF).**

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) no es objeto de aprobación previa, por alguna oficina normativa del Estado antes de su vigencia. No se toma en cuenta que es necesario tener presente que las funciones que se asignan a los diferentes niveles ejecutivos, están relacionadas directamente con la estructura orgánica de los municipios. Otro aspecto importante es el referente al nombramiento de los ejecutivos o funcionarios de confianza, en quienes recaen responsabilidades específicas del cargo correspondiente, en este sentido la designación no se ajusta a un proceso adecuado de selección a fin de garantizar una orientación acorde con las operaciones que el funcionario y el personal a su cargo deben administrar, en la mayoría de los casos prima el entorno de confianza de la primera autoridad edilicia de turno.

- **Ineficiencia en las funciones de control en las municipalidades.**

Las funciones de control son sumamente importantes y necesarias en toda organización. En los municipios la necesidad de un control eficiente es aún mayor por tratarse de instituciones a cargo de autoridades que se renuevan en plazo breves (4 años) existiendo la posibilidad de renovación antes de su término.

La evaluación del control que se efectúa en los municipios está a cargo de la Contraloría General de la República y de las Oficinas de Auditoría Interna.

La Contraloría General, realiza las auditorías externas en los municipios y as Oficinas de Auditoría Interna realizan acciones de control permanente en el municipio a que pertenecen. En ambos casos, el control que se desarrolla es un control posterior, la cual no es el adecuado, dado que no se puede realizar las correcciones oportunamente.

La característica del control posterior determina que las acciones se efectúen principalmente en el campo financiero. Generalmente existe preocupación en las municipalidades para la ejecución de una auditoría en la ocasión en que asumen sus cargos los Alcaldes y Regidores. Estas acciones comprenden la investigación de la gestión edil precedente y da lugar a que se identifiquen errores, irregularidades y desviaciones en los procedimientos aplicados por la administración anterior.

Actualmente, las Oficinas de Auditoría Interna, como Órganos de Control, son objeto de muy poca consideración no dándoseles la debida importancia y en muchos casos, ninguna. En los municipios investigados se ha podido establecer que las Oficinas de Auditoría Interna (OAI) adolecen de serias deficiencias en su potencial contralor por no contar con los recursos humanos y materiales indispensables.

Por nuestro estudio pudimos constatar que algunos municipios no tienen Auditor interno; en otros, el Auditor interno carece del capital humano de apoyo, de instalaciones adecuadas, etc. La intensidad de las acciones de control, valga decir, exámenes especiales, así como su efectividad difieren en los diferentes municipios, apreciándose deficiencias en este tipo de operaciones.

Las normas vigentes establecen la necesidad de incorporar, en el Plan de Organización de los municipios, una Oficina de Auditoría Interna. La Contraloría General, por su parte, emite directivas para el funcionamiento de dichas Oficinas. Sin embargo, ni las normas, ni el Órgano Superior de Control, establecen con precisión las responsabilidades derivadas de la falta de eficiencia y efectividad de las Oficinas de Auditoría Interna.

- **Limitado control en la administración del capital humano.**

El área de recursos humanos en los gobiernos locales, tiene una singular importancia debido a diversos factores, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

Una parte muy importante del presupuesto de las municipalidades corresponde a los gastos que demandan las retribuciones por trabajo personal de los ejecutivos, funcionarios y personal administrativo y de servicios.

Se aprecia en cada renovación de las autoridades operativas, un alto grado de desplazamiento de capital humano (altas, bajas, promociones, traslados, destacados, etc.). Especialmente el "altas" es notorio, pues con frecuencia se produce sin considerar el negativo efecto de la saturación de los recursos humanos ni la real necesidad de la saturación de los recursos humanos ni la real necesidad de las incorporaciones.

Muchas veces estos movimientos no son acertados dejándose de lado la importancia de factores, tales como: necesidad del servicio, experiencia, especialización, currículum vitae, antecedentes y condiciones de honestidad y eficiencia, etc.

El control ejercido en el área del capital humano es bastante limitado, generalmente se realizan verificaciones de planillas de sueldos y salarios, recibos de honorarios y pagos por servicios eventuales entre otros. No siempre se examinan los legajos personales para evaluar el récor de servicios, antecedentes, calificaciones por méritos y deméritos y otros aspectos de interés para una gestión eficiente de la administración municipal.

Los incentivos otorgados al capital humano constituyen un elemento de gran importancia pues inciden en el esfuerzo para el cumplimiento de las obligaciones del capital humano y en el logro de la eficiencia y efectividad de los servicios para aprendizaje y actualización de conocimientos y técnicas. Estos cursos y ciclos de preparación y/o entrenamiento no siempre van

acordes con las labores que los beneficiarios desempeñan en el centro de trabajo. De otro lado, en la mayoría de los casos, no se estima que el beneficiario suscriba el compromiso de continuar laborando en la institución por un plazo prudente establecido de acuerdo al tipo de capacitación. La designación para estos cursos de capacitación, constituye también, un elemento importante, debiendo evitarse que estos beneficios se otorguen por influencias de interés particular o subjetivo.

- **Necesidad de mejorar el sistema de información**

El área de informaciones, es igualmente importante para los fines de control.

Para que la información de una institución sea efectivamente útil, es indispensable que sea confiable, veraz y oportuna, también debe ser objetiva y estar apoyada sobre bases sólidas.

El problema que usualmente se presenta en los Municipios Distritales es que en muy pocas ocasiones los informes empleados en la toma de decisiones y en la conducción de la gestión administrativa son verdaderamente confiables por el hecho de que las bases para la información no ofrecen las garantías de actualidad, de estudios adecuados, presencia del capital humano idóneo en las áreas críticas, acopio de datos estadísticos, registros contables oportunos y medidas de control interno eficientes, ente otros.

Frente a toda esta problemática municipal en el ámbito de la provincia de Leoncio Prado, se pretende responder, a través de la investigación científica las siguientes interrogantes:

- **Interrogante general:**

¿Cuáles son los principales factores que determinan la ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado?

- **Interrogantes específicas:**

¿Cuál es la influencia del capital humano en la ineficiencia de las instituciones municipales?

¿Qué repercusión presenta los niveles remunerativos en la ineficiencia de los municipios de la zona de estudio?

¿Cuál es la relevancia de la estructura orgánica en la ineficiencia de los municipios dentro la provincia de Leoncio Prado?

1.2 Objetivos:

1.2.1 General

Determinar las principales causas que originan la ineficiencia en los municipios de la provincia de Leoncio Prado.

1.2.2 Específicos

a) Establecer la relación que existe entre el capital humano de las entidades edilicias con la ineficiencia municipal.

b) Analizar el grado de repercusión de las remuneraciones con la ineficiencia municipal.

c) Determinar el grado de influencia de la estructura orgánica de los municipios con la ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado.

d) Plantear propuestas para reducir la ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado.

1.3 Hipótesis.

“El deficiente capital humano, las bajas remuneraciones y la mala estructura orgánica, son los factores principales que explican la ineficiencia en la gestión municipal de la provincia de Leoncio Prado”.

1.3.1 Identificación de las variables e indicadores.

Variables.

- **Variable dependiente (Y):**

Y = La ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado.

- **Variables independientes (X_i):**

X_1 = El deficiente capital humano.

X_2 = Bajas remuneraciones.

X_3 = Mala estructura orgánica.

Indicadores.

- **De la variable dependiente:**

Y_{11} = Mala gestión administrativa.

Y_{12} = Deficiente gestión económica.

Y_{13} = Mala gestión financiera.

- **De las variables independientes:**

X_{11} = Falta de conocimiento de las responsabilidades y funciones.

X_{12} = Falta de capacitación permanente del personal.

X_{13} = Procesos de selección de personal deficiente.

X_{14} = Falta de evaluación y control de personal.

X_{15} = Falta de políticas de promoción y rotación de personal.

X_{16} = Falta de medios necesarios para el buen desempeño del personal.

X_{21} = Bajos sueldos y salarios.

X_{22} = Demoras en el pago de remuneraciones.

X_{31} = Reglamentos de Organización y Funciones desactualizados.

X_{32} = Reglamentos interno diversos desactualizados.

1.3.2 El modelo:

El modelo recoge la relación funcional de la ineficiencia municipal con el capital humano, remuneraciones y estructura orgánica. De donde se supone que a un mejor capital humano, mejores remuneraciones y una mejor

estructura orgánica la ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio prado Tendera a disminuir e inversamente. Formalmente, el modelo queda expresado de la siguiente manera:

$$\text{IMLP} = f(\text{CH}, \text{RE}, \text{EO}), (-, -, -, -)$$

$$\text{IMLP} = \theta_0 + \theta_1 \cdot \text{CH} + \theta_2 \cdot \text{RE} + \theta_3 \cdot \text{EO} + U$$

Donde:

IMLP = Ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado.

CH = Capital humano

RE = Remuneraciones

EO = Estructura Orgánica

θ_0 = Mide la ineficiencia municipal en ausencia de las variables explicativas.

$\theta_1, \theta_2, \theta_3$ = Parámetros comportamentales que miden los efectos de las variables explicativas sobre la variable explicada.

(-) = Indica que entre las variables explicativas y explicada existe una relación inversa o indirecta.

U = Variable aleatoria muestral.

1.4 Metodología

1.4.1 Métodos

En el presente trabajo de investigación se empleó el método dialéctico para buscar el conocimiento de los hechos o fenómenos hasta descubrir su esencia y sus aspectos fundamentales.

Este método es más completo y más general, es el más completo porque apela a los métodos de la inducción y a la deducción, a la experimentación y a la abstracción, al análisis y la síntesis, así como al método histórico; es el más general porque sirve para el estudio de la naturaleza, la sociedad, el pensamiento y del universo.

El método dialéctico, como método de investigación de la realidad económica y social, significa básicamente: el análisis concreto de la realidad concreta, comprender la realidad económica y social en constante desarrollo, como un todo concatenado, desentrañar siempre los intereses de clase.

1.4.2 Técnicas de recolección de información.

Las técnicas empleadas, para la recolección de información de la presente investigación, corresponde a un proceso de encuesta realizado a los trabajadores de los municipios en estudio, entrevistas a las personas mas importantes o mas influyentes que tienen que ver con el problema materia del presente trabajo, la observación directa ha consistido en obtener datos en el mismo terreno de los hechos mediante la observación "en vivo y en directo" de los objetos o fenómenos que se estudia. La observación directa se ha centrado en aspectos externos, visibles, que expresan lo interior y su estructura interna. Estas técnicas fue formulado teniendo en consideración al tipo de entidad al que corresponden los Concejos Distritales de la provincia de Leoncio Prado, eligiéndose una muestra integrada por los seis (6) distritos que representan el 100% de los distritos dependientes del Concejo Provincial de Leoncio Prado.

1.4.3 Determinación y distribución de la muestra.

Por otro lado, se ha aplicado una encuesta estructurado con preguntas cerradas y concretas respecto a los factores que explican la ineficiencia municipal, basadas en una muestra de 62 personas, conformada básicamente por los servidores de las entidades edilicias dentro la jurisdicción de la provincia de Leoncio prado.

Para determinar el tamaño de la muestra, se ha utilizado la siguiente formula, aplicables a poblaciones finitas:

$$n = \frac{K^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2(N - 1) + K^2 \cdot p \cdot q} \leq 100,000 \text{ habitantes}$$

Donde:

- n = Tamaño de la muestra
 N = Numero de trabajadores existentes en las seis municipalidades de la provincia de Leoncio Prado (240)
 p = Ocurrencia favorable (70%)
 q = Ocurrencia desfavorable (30%)
 e = Margen de error (5%)
 K = Nivel de confianza (68.24%) = 1²

Reemplazando datos:

$$n = \frac{(1^2)(0.70)(0.30)(240)}{(0.05)^2(240 - 1) + (1^2)(0.70)(0.30)}$$

$$n = \frac{50.4}{0.8075} = 62.41$$

n = 62

Para la distribución de la muestra se ha tomado en cuenta la población total de trabajadores que laboran en los 6 municipios distritales que conforman la provincia de Leoncio Prado, cuyo detalle se presenta en el cuadro 01.

Cuadro 01. Distribución de la muestra

MUNICIPALIDADES	Nº. DE TRBAJADORES	MUESTRA	%
1. DISTRITAL DE RUPA RUPA	120	31	50.00
2. DISTRITAL JOSE C. Y CASTILLO	80	21	33.33
3. DISTRITAL PADRE F. LUYANDO	20	5	8.33
4. DISTRITAL MARIANO D. BERAUN	10	3	4.16
5. DISTRITAL DANIEL A. ROBLES	5	1	2.09
6. DISTRITAL HERMILIO VALDIZAN	5	1	2.09
TOTAL	240	62	100.00

Fuente: Municipalidad Provincial de Leoncio Prado. Elaboración: Propia.

CAPITULO II: ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de estudio

La mayor parte de las municipalidades en nuestro país presentan resultados económicamente deficitarios, carencia de planes de desarrollo, escasez de obras y proyectos relacionados con las necesidades sentidas de la población; limitado acceso a las fuentes de financiamiento convencional, capital humano poco motivado por los deficientes criterios de organización utilizados; escasez de Jefes capaces de planificar, mandar y controlar, y poca participación de los vecinos en la ejecución de obras y supervisión en la prestación de servicios. Otra de las razones de la situación actual de las municipalidades, es la falta de experiencia y tecnificación de las autoridades que eligen los vecinos. Los Alcaldes y Regidores elegidos pueden conocer la problemática local, pero no están familiarizados con los procesos de planificación, organización, integración, dirección y control; ni con las técnicas y principios de la administración, finanzas y costos. Por eso gran parte de las decisiones que toman no son serias ni profesionales, si no demagógicas y coyunturales. En le Perú, la mayoría de las municipalidades todavía se manejan en forma empírica. A ellas, los principios técnicos de la administración e ingeniería llegan a pasos lentos⁽¹⁾.

A pesar que el Consejo Municipal Provincial de Tacna ha aprobado su Plan de Gobierno Municipal, donde se define las orientaciones y objetivos generales que delimitarán la acción municipal; uno de los problemas más álgidos que tiene es lo relacionado a la planificación. Todavía la espontaneidad se impone en el trabajo. En este caso han hecho esfuerzos por elaborar planes de trabajo y en algunas áreas se han logrado elaborarlos, pero solo han

(1) CASADO, Julio. 1997. Lineamientos para la Formulación de Planes de Gobierno Municipal Provincial y Distrital. Tingo Maria, Perú. Págs.11-32.

quedado en el papel, porque las necesidades y exigencias de la comunidad superan las posibilidades y recursos de la municipalidad. Desde no tener presupuesto y capital humano técnico calificado en el número necesario, hasta enfrentar una serie de normas y reglamentos que burocratizan la gestión. No basta la intención y voluntad para planificar, se necesitan condiciones mínimas para planificar, porque con recursos escasos y una fuerte presión de la comunidad para resolver sus problemas, es difícil planificar. Están con intenciones de implementar la Oficina de Presupuesto y Planificación que no existe. La Municipalidad Provincial de Tacna tiene una estructura adecuada, donde las funciones están debidamente departamentalizadas, no es necesario reestructurar ni modificar el organigrama en los Órganos de Apoyo y Asesoramiento. En los Órganos de Línea es necesario desconcentrar y las funciones de desarrollo físico que están conformadas por los Departamentos de Obras, de Asentamientos Humanos y de Transporte y Circulación; están estudiando la posibilidad de independizar el Departamento de Obras o de Asentamientos Humanos. En lo concerniente a la documentación normativa, es necesario publicar el ROF y actualizar el Manual de Procedimientos. El cuadro de profesionales es incompleto; los pocos que hay ven recargados sus labores, situación que no permite trabajar en equipo. Buscar que la dirección, en cuanto se refiere a la toma de decisiones, sea colectiva; esta es una línea de trabajo que pretende desarrollar; no controlan personalmente el cumplimiento de metas, sólo algunos Jefes realizan sus trabajos en base a planes, no tienen implementado su Oficinas de Auditoria Interna².

El contingente de capital humano en la municipalidades del país ascienden aproximadamente a 29,580 servidores de los cuales el 40% (11,830) son empleados y 60% (17,750) son obreros. De dicho total el 50% se encuentran trabajando en Lima Metropolitana⁽³⁾.

⁽²⁾ INFOM. 1985. Diagnósticos de los Gobiernos Locales a nivel nacional. Lima, Perú. Págs. 56-96.

⁽³⁾ INFOM. 1990. Diagnóstico anual de los Municipios del Perú. Lima, Perú. Págs. 86-120.

La distribución del capital humano en los Órganos Staff y en los Órganos de Línea de las municipalidades se presenta, por lo general, deficiente. El personal técnico, que es el más calificado en términos de formación y experiencia, se encuentra ubicado aproximadamente en un 70% en los Órganos Staff, existiendo una carencia de apoyo y refuerzo profesional en los órganos de Línea en donde se encuentra ubicado sólo un 30% de este personal calificado ⁽⁴⁾.

Este caso nos demuestra cómo ciertas municipalidades privilegian, con poco criterio racional, a los Órganos Staff sobre los Órganos de Línea, sin tener en cuenta que estos Órganos prestan los servicios municipales a la comunidad, realizan las obras de desarrollo local y constituyen la razón de ser para que exista una municipalidad. La Alta Dirección debe tener una política de desburocratización en los Órganos Staff. Debemos exhibir en los Órganos de Línea a lo mejor de nuestros servidores y no tenerlos escondidos en los Órganos administrativos o burocráticos. El Decreto Supremo N° 018-85-PCM, en su artículo 18, establece que la evaluación del rendimiento laboral de los servicios públicos debe efectuarse cada seis (06) meses y bajo la responsabilidad de cada Jefe. Señala, asimismo, que los resultados que se obtienen se utilizarán oportunamente en las acciones de capacitación, ascenso, designación, incentivos, desplazamiento y otras que corresponde. Sin embargo, a pesar de lo dispuesto por el referido Decreto Supremo, son muy pocas las municipalidades que llevan a cabo las evaluaciones del rendimiento laboral. En muchas Municipalidades se realizan comúnmente procesos de rotación y cambios de puestos del capital humano, pero sin tener en cuenta criterios técnicos y sin contar con Reglamentos internos en este campo. Muchas veces en estos procesos no se considera la afinidad de funciones de los cargos ni los requisitos que deben poseer los servidores. Se han presentado casos, por ejemplo, en que ciertos servidores nunca han sido

⁽⁴⁾ HERRERA, Luis. 1989. Gestión y Dirección Municipal: Un Enfoque Gerencial. Lima, Perú. Págs. 88-101.

rotados de sus puestos de trabajo o que un contador público ha sido rotado indebidamente a funciones de Biblioteca; acciones como éstas origina deficiencias en la marcha de las municipalidades. La destitución del capital humano suele ocurrir muy especialmente cuando hay cambios de autoridades. El Alcalde debe tener presente que hay dos tipos del capital humano en las municipalidades: los de confianza y los de carrera. Los primeros no tienen estabilidad laboral, por tanto, están más acostumbrados a estos cambios. Con el capital humano de carrera, se debe cuidar que las razones de carácter político no intervengan en las decisiones de destitución. Dicho capital humano puede ser destituido sólo por indisciplina o incompetencia previo proceso administrativo tal como lo precisa el Decreto Legislativo N° 276. De lo contrario, el subordinado podría acudir al Poder Judicial; impugnar la resolución de destitución y volver a su puesto de trabajo. En los casos en que las autoridades requieren de todas maneras la vacancia de ciertos cargos, es más recomendable rotar a los servidores a otros puestos a fines antes que destituirlos. La destitución debe ser considerada como una medida extrema y para su ejecución debe observarse todos los procedimientos de Ley. El artículo 28 del Decreto Legislativo 276, señala las siguientes faltas de carácter disciplinario que, según la gravedad, pueden ser sancionados con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo ⁽⁴⁾.

La falta de motivación del capital humano municipal se llama apatía y se expresa en los siguientes hechos:

- El capital humano se vuelve indiferente y desganado, deja de trabajar por lo menos $\frac{1}{4}$ de hora antes de la hora de salida. Incluso hay días en que se observa personal haciendo cola en el reloj marcador antes que termine la jornada laboral. Pareciera que asisten a la municipalidad sólo por cumplir la jornada de Ley, pero no se identifican con la labor que realizan ni con el servicio que brindan al público.
- Algunos servidores manifiestan que las remuneraciones que perciben son insuficientes, especialmente en las municipalidades pequeñas. Otros afirman que sus jefes no motivan al personal, carecen de mando, no

planifican el trabajo, se contradicen en sus órdenes, no asignan responsabilidades y a veces pierden la autoridad por la intromisión indebida de ciertos Regidores. No faltan policías municipales que se quejan manifestando que las multas que ponen a los contribuyentes son, a veces, anulados por los señores Regidores. Un grupo de obreras de una municipalidad de la costa, que desempeñaban labores de oficina se sentían marginadas porque en su carné de trabajo les habían puesta la denominación de "Secretaria-Obrero" y opinaban que, si bien ellas habían sido contratadas como obreras, no tenían por qué aparecer dicha condición en un documento de uso público. Argumentaban que la modalidad de contrato era sólo con el objeto de superar impases de carácter restrictivo de las Leyes de Presupuesto. Cierta capital humano administrativo de una municipalidad opinaban que ellos no habían tenido oportunidad de participar en los cursos de capacitación que se suele organizar, manifestaron que los cursos están diseñados por lo general para los cargos Jefaturales o profesionales ⁽⁴⁾.

Existe moral alta cuando el grupo tiene confianza en sus objetivos, en sus procesos de trabajo, y en sus dirigentes; y no sólo en los buenos momentos, sino básicamente en los malos. En este caso el grupo está dispuesto a demostrar "capacidad de espera" ⁽⁴⁾.

2.2 Marco teórico

2.2.1 Teorías

- **Teoría clásica de la administración.**

Si la administración científica se caracterizaba por hacer énfasis en la tarea que realiza el obrero, la teoría clásica se distinguía por el énfasis en la estructura que debe tener una organización para lograra la eficiencia. Ambas teorías persiguen el mismo objetivo: La búsqueda de la eficiencia de las organizaciones. Según la administración científica, la eficiencia se lograba a través de la racionalización del trabajo del obrero y de la sumatoria de

eficiencia individual. En la Teoría clásica se parte del todo organizacional y de su estructura para garantizar la eficiencia en todas las partes involucradas, sean ellas órganos (secciones, departamentos, etc.), o personas (Ocupantes de cargos y ejecutores de tareas). El micro enfoque individual de cada obrero con relación a la tarea se amplía enormemente en la organización como un todo respecto de su estructura organizacional ⁽⁵⁾.

- **El enfoque neoclásico de la administración.**

No obstante la profunda influencia de las ciencias del comportamiento en la teoría administrativa, los puntos de vista de los autores clásicos siempre han subsistido. A pesar de la crítica a los postulados clásicos y a los nuevos enfoques de la organización, se comprueba que principios de administración como la departamentalización, la racionalización del trabajo, la estructura lineal o funcional, en fin, el enfoque clásico, nunca fueron sustituidos del todo por otro enfoque. Todas las teorías administrativas se sustentan en teoría clásica, ya sea como punto de partida o como crítica para intentar una posición diferente y siempre están íntimamente relacionadas con ella. En otros términos, la teoría neoclásica es la teoría clásica adaptada al modelo de las empresas actuales, dentro de un eclecticismo que aprovecha la contribución de todas las demás teorías administrativas. Peter Drucker destaca que: Hoy en día esta de moda menospreciar a Taylor y desacreditar su anticuada Psicología, pero el fue el primero de quien se tenga noticia que no acepto el trabajo como un hecho dado, sino que lo examino y estudio a fondo. La manera como enfoco el trabajo sigue siendo el elemento básico. Y aunque Taylor fue un hombre del siglo XIX, partió de los objetivos sociales y no de la ingeniería ni del lucro en su análisis del trabajo. Lo que motivo a Taylor en su enfoque y en su existencia fue, en primer lugar, el deseo de liberar al trabajador de la carga excesiva de trabajo, destruye no solo el organismo sino también el alma. En segundo lugar, la

⁽⁵⁾ CHIAVENATO, Adalberto. 2001. Introducción a la Teoría General de la Administración, Lima, Perú. Pág. 51-53.

esperanza de romper la ley de hierro de los salarios, combatida por los economistas clásicos (Incluido Marx), la cual condenaba al trabajador a la inseguridad económica y reasignarse a la miseria. La esperanza de Taylor era lograr una vida digna para el trabajador mediante una mayor productividad de su trabajo. El enfoque neoclásico consiste en identificar las funciones de los administradores y en seguida deducir de ellas los principios fundamentales de la complicada práctica de la administración⁽⁶⁾.

- **Teoría de la organización.**

La palabra organización puede adoptar varios significados en la administración; por ejemplo la Organización como entidad social orientada hacia objetivos específicos y estructurada de manera deliberada, considera que la organización es una entidad social porque esta constituida por personas y se halla orientada hacia objetivos porque esta diseñada para alcanzar resultados, como obtener ganancias (empresas privadas en general), proporcionar satisfacción social (empresas públicas), etc. Esta estructurada deliberadamente porque divide el trabajo y su ejecución se asigna a los miembros de la organización. En este sentido la palabra organización significa cualquier empresa humana conformada intencionalmente para conseguir determinados objetivos. Esta definición se aplica a todos los tipos de organizaciones, aunque tengan o no ánimo de lucro, como empresas fabriles, bancos, empresas financieras, hospitales, municipios, iglesias, clubes, etc. Desde este punto de vista, la organización puede visualizarse desde dos aspectos distintos: 1. Organización Formal: Basada en una división racional del trabajo que especializa órganos y funciones en determinadas actividades. Es la organización planeada o definida en el organigrama, consagrada por la dirección y comunicada en todos los manuales de la empresa. Es la organización formalizada de modo oficial. 2. Organización Informal: Surge de

⁽⁶⁾CHIAVENATO, Adalberto. 2001. Introducción a la Teoría General de la Administración. Lima, Perú. Pág. 197-199.

modo natural y espontáneo, debido a las relaciones humanas que establecen las personas que desempeñan cargos en la organización formal. Se basa en las relaciones de amistad y el surgimiento de grupos que no aparecen en el organigrama ni en ningún otro documento formal.

La organización también es tratada como función administrativa y parte integrante del proceso administrativo. En este sentido, organización se refiere al acto de organizar, integrar y estructurar los recursos y los órganos involucrados en su administración; establecer relaciones entre ellos y asignar las atribuciones de cada uno⁽⁷⁾.

- **Teoría de la eficiencia y eficacia.**

La teoría situacional plantea nuevos aspectos respecto a los conceptos de eficacia y eficiencia. Según los representantes de este enfoque toda organización debe considerarse simultáneamente desde el doble punto de vista de la eficiencia y eficacia. La eficacia es una medida normativa para alcanzar los resultados, en tanto que la eficiencia es una medida normativa para la utilización de los recursos disponibles en el proceso. En términos económicos, la eficacia de una organización se refiere a su capacidad de satisfacer una necesidad de la sociedad mediante el suministro de productos, en tanto que la eficiencia es una relación técnica entre entradas (insumos) y salidas (resultados). En estos términos, la eficiencia es una relación entre costos y los beneficios. Casi todas las teorías administrativas de enfoque prescriptivo y normativo, siguiendo el modelo de sistema cerrado, se preocupan únicamente por la eficiencia. Desde un punto de vista más amplio, la eficiencia organizacional es la habilidad de la empresa para explotar su medio, bien sea para obtener recursos o para llevar a este el resultado de sus operaciones. El intento de ejecutar dominio sobre el ambiente de tarea y de que las otras

(7) CHIAVENATO, Adalberto. 2001. Introducción a la Teoría General de la Administración. Lima, Perú. Pág. 95-96.

organizaciones se vuelven dependientes de su actuación es una de las más importantes fuerzas motivadoras del comportamiento de las organizaciones. En el nivel operacional se orienta hacia la búsqueda y el mantenimiento de la eficiencia, pues esta constituye su preocupación fundamental. El nivel institucional se orienta hacia el mantenimiento de la eficacia, adecuando la organización a las necesidades de su ambiente de tarea. El nivel intermedio se desempeña en hacer compatibles las necesidades de eficacia del nivel institucional con las necesidades de eficiencia del nivel operacional. Esta doble preocupación por la eficacia y la eficiencia de la organización esta presente en todo el proceso administrativo. Para que la organización sea eficiente y eficaz, debe ser planeada, organizada, dirigida y controlada. De este modo las funciones administrativas que conforman el proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control) se afectan entre si, es decir; una afecta las demás y es afectada por ellas en una acción sistémica que desencadena efectos cinéticos⁽⁸⁾.

2.2.1. Planteamientos teóricos atingentes

- **La municipalidad en el contexto jurídico nacional.**

La Constitución Política del Perú de 1993 determina el ordenamiento jurídico a través de las normas que permite la convivencia y el desarrollo de los individuos, grupos e instituciones y establece en el Título IV, Capítulo XIV, modificado por Ley 27680 del 6 de marzo del 2002, la importancia de la descentralización de las Regiones y de las municipalidades. En el aspecto específico, referente a este capítulo, el Art.194° de la Constitución define a las Municipalidades como Órganos de Gobierno Local, que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como

⁽⁸⁾ CHIAVENATO, Adalberto. 2001. Introducción a la Teoría General de la Administración. Lima, Perú. Pág. 941-942.

órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. Los Alcaldes y Regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años, pueden ser reelegidos, su mandato es revocable e irrenunciable, conforme a ley.

En los artículos 195° y 196° de la Constitución se establecen que los 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. Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
6. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
7. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
8. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
9. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Son bienes y rentas de las municipalidades:

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Los tributos creados por ley a su favor.
3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.

4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
6. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
7. Los recursos asignados por concepto de canon.
8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
9. Los demás que determine la ley.

Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley (Artículo 197° de la Constitución Política del Perú).

Los gobiernos locales son fiscalizados por sus propios Órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato Constitucional o Legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los gobiernos locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley (Artículo 199° de la Constitución Política del Perú).

Cada uno de los gobiernos locales viene a ser la unidad administrativa y política que conlleva a promover la vida ciudadana y fundamentalmente su calidad de vida, por lo que su importancia en el ámbito de la descentralización es indiscutible; significa la célula que permite la actividad política, democrática, el uso de los recursos naturales, el desarrollo industrial y la satisfacción de las necesidades fundamentales en el contexto cultural específico de cada una de las regiones.

En este contexto las municipalidades son personas jurídicas con derecho público con relativa autonomía económica y decisión administrativa en

asuntos de su competencia en el ámbito de los alcances que establece la Constitución Política del Perú.

En tal sentido, las municipalidades se constituyen en auténticos protagonistas de la verdadera promoción de la comunidad y, les cabe a ellas su compromiso por la elevación y superación de los niveles de vida de la población, así como la prestación adecuada de los servicios fundamentales que demanda la población.

- **La Ley Orgánica de las Municipalidades**

La Ley N°. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades que actualmente rige en el país señala la naturaleza, jurisdicción, competencia y organización del gobierno de los municipios.

La finalidad de los gobiernos locales es representar al vecindario, promueven la adecuada prestación de servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción (Artículo IV de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

Habiéndose señalado el ámbito de competencia de las municipalidades, su acción se extiende, además de la administración inherente a la misma a una serie de competencias que conllevan al desarrollo urbano, la cultura, el turismo, los servicios públicos y la demarcación nacional (Artículo 73° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

Las atribuciones de los Concejos Municipales están directamente relacionados con las funciones que ejercen, las cuales, al margen de las acciones de prevención y fiscalización que compete a los Órganos de Control, facultan a los municipios: aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo; aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial; aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Asentamientos Humanos; aprobar el Plan de Desarrollo de

Capacidades; crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley; aprobar los proyectos de ley que en materia de su competencia sean propuestos al Congreso de la República; aprobar el presupuesto anual; aprobar el balance y la memoria; aprobar la creación de centros poblados y de agencias municipales; aceptar donaciones, legados, subsidios o cualquier otra liberalidad; solicitar la realización de exámenes especiales, auditorias económicas y otros actos de control; aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos; aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales; fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad; las demás funciones que le correspondan conforme a ley (Artículo 9° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

Los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas. Los Regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, sean de carrera o de confianza, ni ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción. Todos los actos que contravengan esta disposición son nulos y la infracción de esta prohibición es causal de vacancia en el cargo de regidor (Artículo 11° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

- **Estructura Municipal**

El Concejo Municipal está constituido por el Alcalde y los Regidores. El Concejo Municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras (Artículo 5° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

La Alcaldía es el Órgano Ejecutivo del gobierno local. El Alcalde es el representante Legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa (Artículo 5° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

El número de Regidores es establecido conforme a la Ley de Elecciones Municipales, tienen representación las minorías.

Los Alcaldes y Regidores son rentados según lo permite el presupuesto y la disponibilidad de recursos propios de cada municipalidad. Los Alcaldes perciben una remuneración mensual y los Regidores dietas por sesiones (Artículo 12° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

Las municipalidades administran y cumplen los servicios y actividades a través de las funciones de programación, dirección, ejecución, supervisión y control.

La administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del Gerente Municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el Alcalde (Artículo 27° de la Ley 27972).

La estructura orgánica municipal básica de la municipalidad comprende en el ámbito administrativo, a la Gerencia Municipal, el Órgano de Auditoría Interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planificación y presupuesto; ella está de acuerdo a su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gasto corriente.

Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local (Artículo 28° de la Ley 27972).

La representación y defensa de los intereses y derechos de las municipalidades en juicio, se ejercitan a través del órgano de defensa judicial conforme a ley, el cual está a cargo de Procuradores públicos municipales (Artículo 29° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

El Órgano de Auditoría Interna de los gobiernos locales está bajo la jefatura de un funcionario que depende funcionalmente y administrativamente de la Contraloría General de la República, su ámbito de control abarca a todos los órganos de gobierno local y a todos los actos y operaciones, conforme a ley. La

auditoria a los estados financieros y presupuestarios de la entidad, será efectuada anualmente, de acuerdo a lo establecido por la Contraloría General de la República (Artículo 30° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

La prestación de los servicios públicos locales es fiscalizada por el Concejo Municipal conforme a sus atribuciones y por los vecinos conforme a la presente ley (Artículo 31° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen (Artículo 37° de la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades).

CAPITULO III: VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

3.1 Ineficiencia municipal de la provincia de Leoncio Prado

La actual estructura municipal responde a los Lineamientos de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y es a través de su organización que se desarrollan las necesidades y requerimientos básicos para su actividad.

Los gobiernos locales guardan, además, una necesaria relación con las propias características de su población, siendo los aspectos más importantes aquellos referidos a la gestión administrativa y a la participación de la comunidad.

Establecido el marco legal se han examinado diversos organigramas estructurales que nos permiten tener modelos que responden en lo fundamental a la Ley, sin embargo, tienen características muy particulares; así por ejemplo se presentan a continuación dos modelos que confirman lo anteriormente expuesto: (Ver anexos 03 y 04).

Tal como se puede observar en los modelos A y B, en la organización de línea se mantiene lo fundamental; es decir, Concejo Municipal, Alcaldía y Gerencia Municipal, sin embargo, existen algunas variaciones que es necesario señalar. Por ejemplo, en el modelo A la Participación Vecinal aparece dentro de la organización como Órgano Consultivo y de Apoyo (Comité de Juntas Vecinales) y como Órgano de Línea (Gerencia de Servicios Sociales y Participación Vecinal), dándole a éste una importancia que no le otorga el modelo B.

Para los objetivos del presente trabajo interesan algunas funciones que son las más importantes tales como: Oficina de Rentas, Oficina de Administración, la Oficina o Unidad de Planeamiento y Presupuesto de Servicios Públicos y Gerencia de Servicios Comunales y Participación Vecinal.

En ambos modelos, al igual que en los demás modelos de organización de Gobiernos Locales, existe una Oficina de Auditoría Interna que corresponde al Órgano de Control y tiene como responsabilidad la verificación de los resultados de la gestión de los órganos administrativos de la municipalidad considerando también los aspectos técnicos correspondientes. Es la Oficina de Auditoría Interna la responsable de programar, dirigir, ejecutar y evaluar las actividades de control posterior interno pero sin darles, hasta hoy, la importancia debida a las de control previo y concurrente.

Es necesario precisar que, desde el enfoque del presente trabajo, estamos señalando que la responsabilidad del Órgano de Auditoría Interna es muy limitado por cuanto la acción de control que le compete la consideramos importante en sus tres aspectos indispensables, es decir, además del posterior, el preventivo y el concurrente, que son las propuestas innovadoras en el presente trabajo.

Las funciones de Auditoría Interna, tal como están actualmente establecidas, están dirigidas a la práctica de auditorías, exámenes especiales e investigación en el campo legal, técnico, económico, financiero, contable, administrativo y de gestión municipal de los mismos órganos municipales.

Corresponde a la Auditoría Interna programar, convocar y supervisar las auditorías, así como controlar y verificar la ejecución de las políticas municipales para cuyo efecto, también, se compromete a evaluar sus resultados.

Asimismo, realiza un seguimiento de los activos municipales y le corresponde el seguimiento cuando éste sea necesario para que se implementen las medidas correctivas, informando a los responsables.

Dos aspectos relacionados a lo anteriormente expuesto se refieren a la coordinación con los demás órganos de la municipalidad, así como recepcionar, a partir de la comunidad, las denuncias que al respecto se formulen.

Al primer aspecto compete un asesoramiento permanente para el uso racional y honesto de los recursos municipales complementando sus acciones en el segundo aspecto mediante la investigación sistemática de las operaciones concurrentes en el ejercicio económico anual que dan lugar a la formulación de los estados financieros conforme a las normas del Sistema Nacional de Control.

Otros aspectos, que son muy importantes en la estructura municipal, corresponde a la Oficina de Administración, especialmente los referentes a personal, recursos financieros y materiales, así como la recaudación de los recursos propios para cuyo caso cada Gobierno Local a través de esta Oficina crea los sistemas propios que le permitan la información administrativa actualizada, la provisión de recursos, la supervisión de fondos y valores, la participación en las licitaciones de concursos públicos, la conducción del proceso presupuestario, la programación de caja, ingresos y valores como su distribución y utilización. Por otro lado, la Oficina de Rentas elabora y propone normas, métodos e instrumentos referentes a las contribuciones, arbitrios y asimismo, optimizar la captación de los mismos.

Se encarga, además, de la actualización de los registros de los contribuyentes y de las rentas e informa a la Alta Dirección la cuantía de los tributos obtenidos.

Todo lo expuesto tiene una incidencia directa para el Órgano de Auditoría Interna, para lo cual se deben establecer los procedimientos adecuados para este fin.

3.1.1 Actual sistema de organización.

El desarrollo de los gobiernos locales está supeditado a la estructura orgánica señalada en la Ley N° 27972, cuyos alcances determinan la organización, funciones y proyecciones de la municipalidad a través de los distintos servicios que ésta presta a la comunidad.

Del análisis de los cuadros organizativos, correspondientes a los Concejos Distritales de: Rupa Rupa, José Crespo y Castillo, Padre Felipe Luyando, Daniel Alomía Robles, Dámaso A. Beraún y Hermilio Valdizán. Que se insertan en los Anexos del 05 al 10, encontramos similitudes en los órganos de apoyo y también, en los órganos de asesoramiento. Sin embargo, existen ciertas diferencias en cuanto a las dependencias y líneas de autoridad. Por ejemplo, la Municipalidad provincial de Leoncio Prado (Tingo María), considera a la Procuraduría Municipal y a la Oficina de Auditoría Interna como oficinas dependientes del Concejo Municipal, mientras que el Concejo Municipal del Distrito de José Crespo y Castillo (Aucayacu) considera a dichas Oficinas como Unidades que depende directamente de la Alcaldía. En los Concejos Municipales Distritales de Padre Felipe Luyando (Naranjillo), Mariano Dámaso Beraún (Las Palmas), Daniel Alomía Robles (Pumahuasi) y Hermilio Valdizán, no consideran estas Unidades en sus respectivos organigramas. Igualmente se observa diferencias en la ubicación de la Oficina de Relaciones Públicas o de Imagen Institucional. Al respecto, la Oficina de Relaciones Públicas del Concejo Municipal del Distrito de Rupa Rupa (Tingo María), figura como dependiente de la Oficina de Secretaría General. En el Concejo Municipal del Distrito de José Crespo y Castillo (Aucayacu), figura como dependiente de la Alcaldía. En los Concejos Municipales Distritales de Padre Felipe Luyando (Naranjillo), Dámaso A. Beraún (Las Palmas), Daniel Alomía Robles (Pumahuasi) y Hermilio Valdizán, no consideran esta Unidad en sus respectivos organigramas. De igual manera el Concejo Municipal Distrital de Rupa Rupa (Tingo María) considera en su estructura orgánica a la Oficina Coactiva dependiente de la Alcaldía, mientras que las demás Concejos Municipalidades Distritales en estudio, no consideran en sus respectivos organigramas esta Oficina.

También se observa, en el cuadro orgánico del Concejo Municipal Distrital de Rupa Rupa (Tingo María) y del Concejo Municipal Distrital de Dámaso A. Beraún (Las Palmas), que la Oficina de Rentas está considerada como órgano de apoyo (haciendo notar que en el Concejo Municipal Distrital de Dámaso A. Beraún (Las Palmas) le denominan como Área de Administración

Tributaria), lo que no ocurre con el resto de los municipios. Por ejemplo, el Concejo Municipalidad Distrital de José Crespo y Castillo (Aucayacu) y el Concejo Municipal Distrital de Padre Felipe Luyando (Naranjillo) consideran al Área de Rentas como Órgano de Línea, denominándoles como División de Administración Tributaria y División de Rentas, respectivamente.

Respecto, al Área de Rentas, en los diversos organigramas se considera indistintamente como Oficina o como Dirección. Igualmente, se observa que algunos municipios en sus organigramas hacen figurar las subdirecciones o dependencias de la Oficina de Rentas y que otros omiten esa información; igual situación ocurre con el Área de Administración.

Los Concejos Municipales Distritales de Rupa Rupa (Tingo María), Dámaso A. Beraún (Las Palmas) y Daniel Alomía Robles (Pumahuasi) consideran en sus organigramas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como órgano dependiente de la Gerencia Municipal, mientras que en los Concejos Municipales Distritales de José Crespo y Castillo (Aucayacu) y Padre Felipe Luyando (Naranjillo), como Unidades dependiente de la Alcaldía. De igual manera los Concejos Municipales Distritales de Rupa Rupa (Tingo María), José Crespo y Castillo (Aucayacu) y Dámaso A. Beraún (Las Palmas) consideran en sus organigramas a la Oficina de Asesoría Jurídica o Legal como oficinas dependientes del Gerente Municipal; sin embargo, el Concejo Municipal Distrital de Padre Felipe Luyando (Naranjillo) considera la Asesoría Jurídica o Legal Externa dependiente de la Alcaldía y el Concejo Municipal Distrital de Daniel Alomía Roblesd (Pumahuasi) no considera Asesoría Jurídica o Legal en su estructura orgánica.

En los Concejos Municipales Distritales de Rupa Rupa (Tingo María) y José Crespo y Castillo (Aucayacu), la Unidad de Personal o de Recursos Humanos figura como Unidad dependiente de la Oficina de Administración y como Unidad dependiente, con el mismo nivel, de la Gerencia Municipal; y, se observa que en las otras municipalidades, el Área de Personal, no se expresa en sus Organigramas.

Referente a la estructuración de los órganos de línea de los Concejos en estudio, a excepción del Concejo Municipal Distrital de Rupa Rupa (Tingo María), se observa que no están denominados como Gerencias, sino como Divisiones, Secciones o Áreas.

El único Concejo Municipal Distrital de Dámaso A. Beraúnde (Palmas), considera en su estructura orgánica, a las Agencias Municipales dependiente de la Alcaldía, mientras que en las otras municipalidades estas Agencias dependen del Concejo Municipal.

En los organigramas analizados se aprecia heterogeneidad en la nomenclatura de las divisiones de los órganos de línea, así en algunos organigramas están desagregadas y otros se muestran deficientes o se omite esta información. Es obvio que estas divisiones, subdirecciones, Secciones o Áreas han sido creadas de acuerdo a la necesidad y particular criterio de municipio.

3.2 Análisis e interpretación de la información obtenida

De acuerdo al plan de investigación hemos considerado de mayor importancia elegir las variables de personal, remuneraciones, organigrama y reglamentos. Esta determinación se tomó por cuanto corresponde a elementos que usualmente no son objeto de mayor estudio en los procedimientos que se aplican en las acciones ejecutadas por las Oficinas de Auditoría Interna de los Municipios de la República.

Como es sabido los controles se efectúan mediante auditorías que, según las disposiciones del Sistema Nacional de Control, son ejecutadas con el carácter de control posterior y debido a ello no se le concede interés al examen y análisis de los procedimientos de control previo y concurrente.

Las variables mencionadas (capital humano, remuneraciones, organigramas y reglamentos) están relacionadas en su conjunto con el factor

recursos humanos al cual apuntan directamente las características del control previo y concurrente.

Consideramos que los controles previo y concurrente tienen un grado de interés igual o mayor que el control posterior y que en la práctica no están siendo aquilatados en todo su valor. Estos controles internos tienden a evitar que trasciendan errores, cuando es casi imposible recuperar las pérdidas ocasionadas.

A continuación pasamos a analizar los indicadores de las variables anteriormente indicadas:

3.3 Análisis de resultados

3.3.1 Del área de capital humano.

- **Nivel de conocimientos que el capital humano tiene de sus funciones y responsabilidades.**

Como resultado del análisis, en una muestra integrada de seis municipios, se ha podido establecer que, en ninguna de los seis de ellos el personal tiene conocimiento del Manual de Organización y Funciones (MOF). Igualmente, se pudo apreciar que el capital humano conoce muy relativamente las funciones y deberes que les corresponde desempeñar. De otro lado, no se obtuvo información de los seis municipios examinados por escrito las descripciones de los diferentes cargos administrativos de los concejos investigados.

Tomando en consideración lo expuesto se puede afirmar que en esta área las condiciones de conocimiento de las obligaciones del capital humano y de los procedimientos a su cargo presentan un nivel bajo y por consiguiente constituye un serio obstáculo para lograr eficiencia y productividad del trabajo en el ámbito de interacción necesaria para que el control interno determine efectivos mecanismos de solución.

Esta situación demuestra que existen debilidades en el control interno principalmente por descuidar sus caracteres preventivo y concurrente, especialmente en lo que respecta a la difusión, comunicación y promoción de las normas y procedimientos de los sistemas administrativos.

- **Selección de capital humano y cese.**

Generalmente, en los municipios del país, los nombramientos y contratos del capital humano se realizan de acuerdo a las disposiciones legales vigentes efectuándose los nombramientos y contrataciones formales que garantizan estabilidad y señalan los cargos y funciones que corresponden.

En los seis municipios, materia de nuestra investigación, se ha podido establecer que la selección del capital humano no realiza mediante concurso de méritos. Este resultado indica ausencia de adecuados mecanismos para la captación del capital humano calificado e idóneo para el cargo y que se tomen en cuenta factores importantes tales como capacidad técnica, experiencia, honestidad, integridad, existencia de impedimento legal, buena salud, etc.

El resultado obtenido mediante el estudio efectuado en la muestra de estos seis municipios, nos indica que, en los casos de cese o separación de servicio, el procedimiento empleado no es el adecuado, es decir, no se indica con claridad el motivo que originó la separación; en consecuencia, no se completa el récord laboral que puede ser necesario conocer en un futuro o cuando, por alguna circunstancia, sea requerida la información con respecto al historial del personal que ya no trabaja para la institución.

- **Supervisión del capital humano.**

La supervisión del capital humano, en los municipios examinados, no cumple sus objetivos en las diferentes unidades de trabajo, especialmente en el nivel operativo. En los seis municipios distritales vistos, los jefes no supervisan el trabajo que realizan sus colaboradores. Consecuentemente, el resultado es deficiente en este aspecto.

- **Capacitación del capital humano.**

Se ha observado que en los seis municipios sometidos a estudio existen programas de capacitación constante y progresiva para los trabajadores; en la mayoría no existen procedimientos adecuados para el otorgamiento de becas y cursos de capacitación. En consecuencia, se observa falta de política laboral de capacitación del capital humano para que este pueda ejercer eficazmente su función y en conjunto lograr mayores beneficios a la comunidad mediante programas de servicios de calidad.

- **Evaluación y promoción del capital humano.**

Respecto a la evaluación del capital humano, en la investigación realizada, se ha determinado que en ninguno de los seis municipios existen procedimientos de evaluación permanente de los servidores. Esta situación implica que no se efectúa un adecuado seguimiento que permita la calificación ulterior de los trabajadores. En consecuencia, los ejecutivos carecen de información básica para poder dar efecto a las promociones correspondientes.

- **Rotación.**

El trabajo realizado, para los fines de la investigación, ha arrojado resultados totalmente negativos en el aspecto de la rotación del capital humano como medida de control administrativo. En ninguno de los seis municipios vistos existen normas que establezcan la práctica de rotar al capital humano cada cierto tiempo o de asignarles reemplazo cuando tengan que ausentarse por vacaciones o permisos. Esta situación determina que el control interno se vea afectado, debido a que se reduce la posibilidad de descubrir errores y desviaciones u otras irregularidades que podrían ser detectadas mediante la saludable medida de rotar al capital humano.

- **Control del capital humano.**

Hemos establecido que de los seis municipios en estudio, no existe un sistema de control de asistencia. Si bien se efectúan controles de ingreso y de salida del capital humano y se utilizan tarjetas de tiempo, en dos de los municipios, la supervisión es deficiente o no se practica. En este sentido, se advierte ausencia de mecanismos adecuados que garanticen calidad y eficiencia en el trabajo, así como una cabal correspondencia entre el cumplimiento del horario de trabajo y los haberes percibidos.

- **Fianzas del capital humano.**

Esta medida de control, que implica que todo el capital humano responsable de fondos y valores de la entidad debe estar cubierto por pólizas de seguros por el valor de los bienes administrados, es observada que los seis municipios sometido a la investigación, no tienen pólizas de seguros. Por tanto, en la totalidad de la nuestra examinada, el control interno no asegura a la entidad contra casos fortuitos por dolos, robos, asaltos, etc., que pueden derivar en pérdidas circunstanciales.

- **Equipamiento y materiales indispensables de trabajo.**

Al respecto se ha establecido que los municipios examinados no cuentan realmente con equipos modernos para el desempeño de su gestión. De los seis municipios en estudio solamente uno de ellos existen equipos indispensables para el trabajo que realiza el capital humano, mientras que en los otros cinco municipios se utilizan equipos antiguos que en la actualidad no son considerados eficientes dentro del concepto de modernización.

Con relación a los materiales de oficina se advierte, también que a este rubro se le concede poca importancia, pues las asignaciones que usualmente reciben son en extremo reducidas.

3.3.2 Del área de remuneraciones.

- **Pago oportuno de las remuneraciones.**

El resultado de la investigación realizada, en los seis municipios, indica que el pago de haberes al capital humano se efectúa en fecha inoportuna, existiendo, en este aspecto, motivos de malestar en el capital humano.

- **Pago oportuno por vacaciones.**

Al respecto se ha determinado que, en la mayoría de los municipios observados, los pagos por derecho vacacional no coinciden siempre con el descanso físico. De la muestra tomada en seis municipios, es usual que las vacaciones sean pagadas en el mes programado, postergándose el descanso físico sin fijación de términos.

- **Prohibición de adelantos de remuneraciones.**

En este aspecto de acuerdo a la muestra no existen problemas por cuanto los municipios no otorgan adelanto de remuneraciones por prohibirlo así los dispositivos legales vigentes.

- **Registro de firmas autorizadas.**

El resultado obtenido en este rubro es que en todo municipio existen registros de firmas autorizadas para el cobro de sueldos, sin embargo, no se aplican las medidas de control para su actualización oportuna; esta situación da lugar a que se produzca cobros indebidos que son detectados extemporáneamente.

- **Cuentas bancarias específicas para remuneraciones.**

La investigación en este aspecto arroja como resultado que en los seis municipios, los fondos necesarios no se depositan en cuenta bancaria especial para girar contra ella los cheques para el pago de remuneraciones.

Esta situación determina que el control interno, que corresponde al pago de remuneraciones, se aplique con mayor dificultad.

- **Separación de funciones en pagos de remuneraciones.**

El capital humano encargado de la elaboración de los roles de pagos y planillas, de la preparación de cheques y de los registros contables, no está prohibido de participar en el proceso de efectivización de los pagos, no existiendo en este aspecto una separación de funciones necesarias para un eficiente control. Los seis municipios no han tomado medidas al respecto.

3.3.3 Estructura orgánica municipal.

- **Actualización del Reglamento de Organización y Funciones.**

Respecto a la obligación de formular el organigrama y mantenerlo actualizado, de acuerdo con la muestra analizada, se determinó un cumplimiento total. En efecto, el 100% de las municipalidades sometidos al examen han cumplido con actualizar y aprobar su correspondiente plan de organización. Cabe mencionar que, los 6 municipios que habían cumplido con actualizar sus organigramas y en forma paralela han cumplido con este requisito en la actualización del respectivo Reglamento de Organización y Funciones (ROF), porque la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y los organismos de transferencias del gobierno central les exigían a todos los municipios presentar lo más pronto posible estos documentos para que transfieran los recursos económicos y financieros.

- **Actualización del TUPA**

En este aspecto, el cumplimiento de actualizar anualmente el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), no es satisfactorio; se ha determinado un grado de cumplimiento del 50% pues tres de los seis municipios sometidos a la investigación, no habían publicado el documento a pesar de haber transcurrido más de 10 meses desde el inicio de su gestión.

- **Actualización del Reglamento Interno y de otros Reglamentos.**

En este indicador el incumplimiento de la norma es sumamente notorio. De los seis concejos municipales, ninguno ha dado cumplimiento a la formulación y aprobación del nuevo Reglamento interno actualizado. Sucede lo mismo con los demás Reglamentos de gestión municipal. (Reglamento de servicios de transportes, reglamento de saneamiento ambiental, reglamento de control sanitario, reglamento de publicidad y anuncios, etc.).

- **Actualización de tasas, arbitrios y licencias.**

Se ha notado cumplimiento en la proporción de dos a seis, en lo que se refiere a la actualización y difusión de los arbitrios y tasas, notándose incumpliendo en rubro de contribuciones por concepto de licencias de obras públicas, licencias de construcción, licencias de funcionamiento, tasas por servicios administrativos, contribución para serenazgo, etc.

- **Actualización de Reglamentos y Tabla de Infracciones y Sanciones.**

El resultado obtenido en este indicador, es también, deficiente. En la muestra examinada obtuvimos pudimos constatar un cumplimiento parcial de esta necesidad en forma oportuna. En efecto, únicamente en dos de los seis municipios examinados obtuvimos resultados positivos, habiéndose determinado omisión en los cuatro restantes.

3.4 Regresión y evaluación del modelo planteado.

3.4.1 Planteamientos básicos del modelo.

Para estimar el modelo se considerado básicamente el planteamiento de la hipótesis, donde se afirma que la ineficiencia e eficiencia municipal dependen fundamentalmente de tres variables: Capital Humano, Remuneraciones y Estructura Orgánica (Organigramas y Reglamentos). Esto

se explica en el sentido de los Municipios de la provincia de Leoncio Prado, que cuenten con un personal mas preparado o capacitado, con optimas remuneraciones y con una buena estructura orgánica serán menos ineficientes y por lo tanto mas eficientes. Como se vera el modelo incluye tres variables de carácter cualitativas o variables dicotómicas o dummy, de tal manera para su cuantificación se ha dado los siguientes valores: mala (1), regular (2) y buena (3).

3.4.2 Resultado de la eficiencia e ineficiencia municipal

El municipio que presenta un mayor grado eficiencia y por lo tanto un menor grado de ineficiencia municipal es el de la provincia de Leoncio Prado y esto se explica que en dicha institución existe un mejor capital humano, mejores remuneraciones y dispone de una mejor estructura orgánica, este municipio se encuentra ubicado entre la categoría de bueno y regular con un nivel de 2.5 puntos. Sin embargo, el municipio de mayor ineficiencia y por ende de menor eficiencia municipal se encuentra la Municipalidad Distrital de Daniel Alomía Robles con un nivel de 1.1 puntos, lo que indica que se ubica entre la categoría de regular y mala gestión municipal, la cual se puede visualizar el cuadro 02 y figura 01.

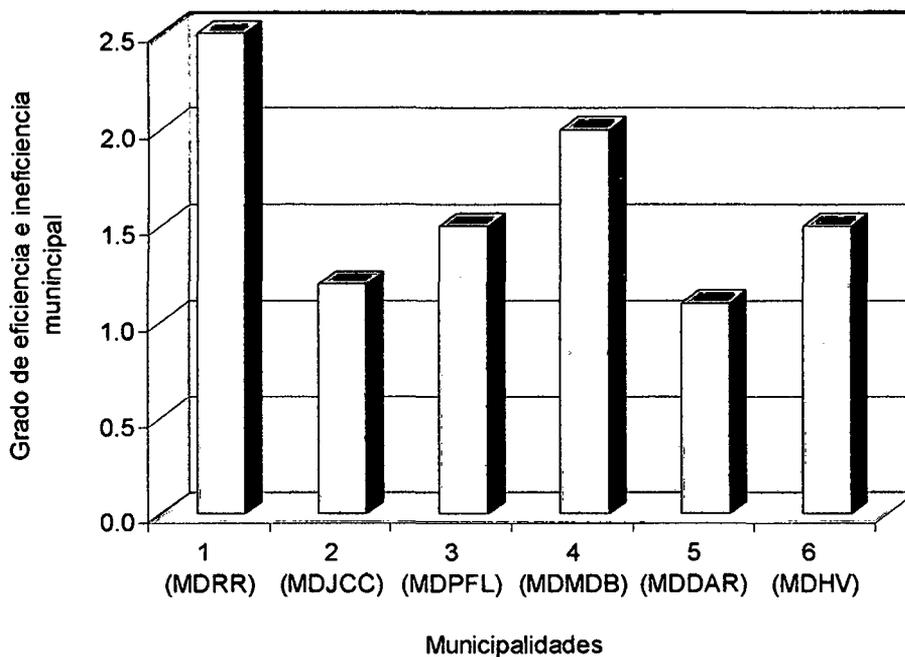
Cuadro 02. Eficiencia e ineficiencia municipal

N°. MUNICIPALIDADES	GRADO DE EFICIENCIA E INEFICIENCIA MUNICIPAL
1 (MDRR)	2.5
2 (MDJCC)	1.2
3 (MDPFL)	1.5
4 (MDMDB)	2.0
5 (MDDAR)	1.1
6 (MDHV)	1.5

Fuente: Encuesta realizado.
Elaboración: Propia.

Donde:

- 1 (MDRR) = Municipalidad Distrital de Rupa Rupa.
 2 (MDJCC) = Municipalidad Distrital José Crespo Castillo.
 3 (MDPFL) = Municipalidad Distrital Padre Felipe Luyando.
 4 (MDMDB) = Municipalidad Distrital Mariano Dámaso Beraún.
 5 (MDDAR) = Municipalidad Distrital Daniel Alomía Robles.
 6 (MDHV) = Municipalidad Hermilio Valdizán.

Figura 01. Comportamiento de la eficiencia e ineficiencia municipal**3.4.3 Resultado de la variable capital humano.**

Analizando a las entidades edilicias por cada variable considerada en el estudio, se puede notar que el Municipio del Distrito de Rupa Rupa cuenta con mejor recursos humanos dado que se encuentra con 2.5 puntos, que le ubica entre regular y bueno; esto se explica por que en dicha institución se encuentran muchos profesionales tanto a nivel administrativo como a nivel ejecutivo. Sin embargo, el Municipio que cuenta con el capital humano mas deficiente es la Municipalidad de Daniel Alomía Robles con 1.2 de puntuación ubicado en la categoría de regular y mala, explicándose por la escasez de

profesionales en dicha Institución, la cual se puede observar en el cuadro 03 y figura 02.

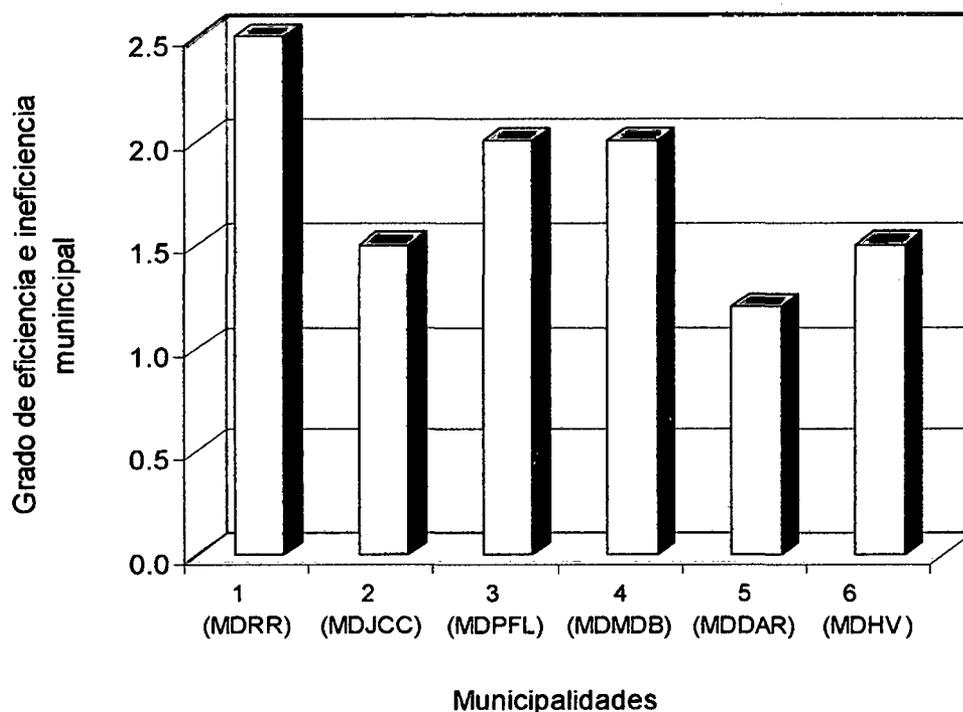
Cuadro 03. Capital humano.

Nº. DE MUNICIPALIDADES	CAPITAL HUMANO
1 (MDRR)	2.5
2 (MDJCC)	1.5
3 (MDPFL)	2.0
4 (MDMDB)	2.0
5 (MDDAR)	1.2
6 (MDHV)	1.5

Fuente: Encuesta realizado. .

Elaboración: Propia.

Figura 02. Comportamiento del capital humano.



3.4.4 Resultado de la variable remuneraciones.

En el área de remuneraciones el distrito que se encuentra con una mayor puntuación es el Municipio Distrital de Mariano Dámaso Beraún con 2.5

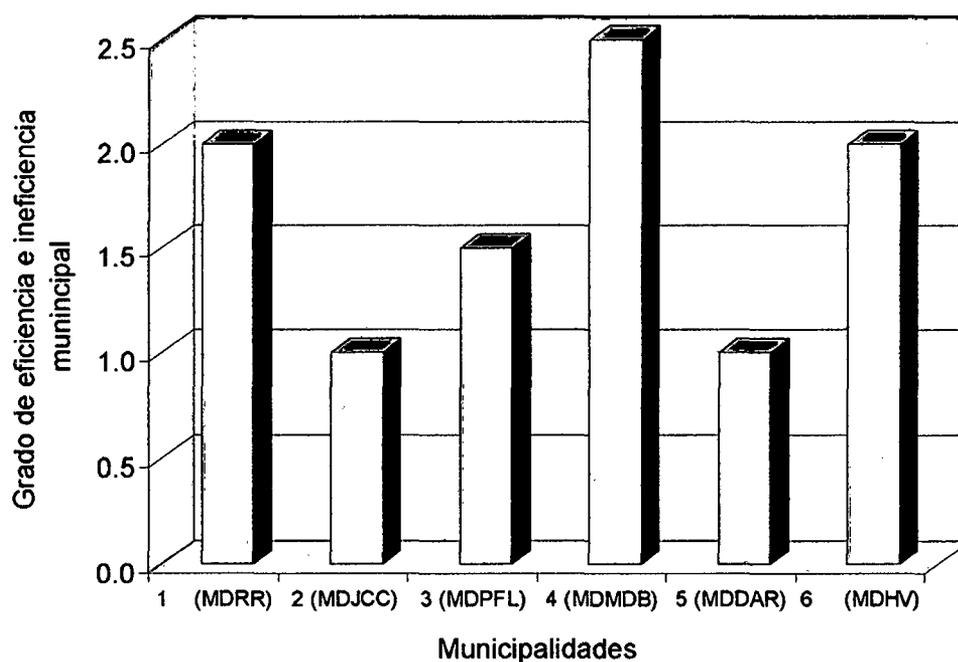
puntos lo cual significa que la situación remunerativa se encuentra entre bueno y regular, explicándose esto por una menor cantidad de personal que absorbe esta institución. Sin embargo, el municipio local dado a la gran cantidad de personal que posee la situación remunerativa se encuentra con 2.0 puntos, ubicándose en la categoría de regular, encontrándose en una mala situación remunerativa los Municipios Distritales de José Crespo y Castillo (1.0) y Daniel Alomía Robles (1.0), lo que se puede notar e ilustrar en el cuadro 04 y la figura 03.

Cuadro 04. Remuneraciones.

Nº. MUNICIPALIDADES	REMUNERACIONES
1 (MDRR)	2.0
2 (MDJCC)	1.0
3 (MDPFL)	1.5
4 (MDMDB)	2.5
5 (MDDAR)	1.0
6 (MDHV)	2.0

Fuente: Encuesta realizado.
Elaboración: Propia.

Figura 03. Comportamiento de las Remuneraciones.



3.4.5 Resultado de la variable estructura orgánica.

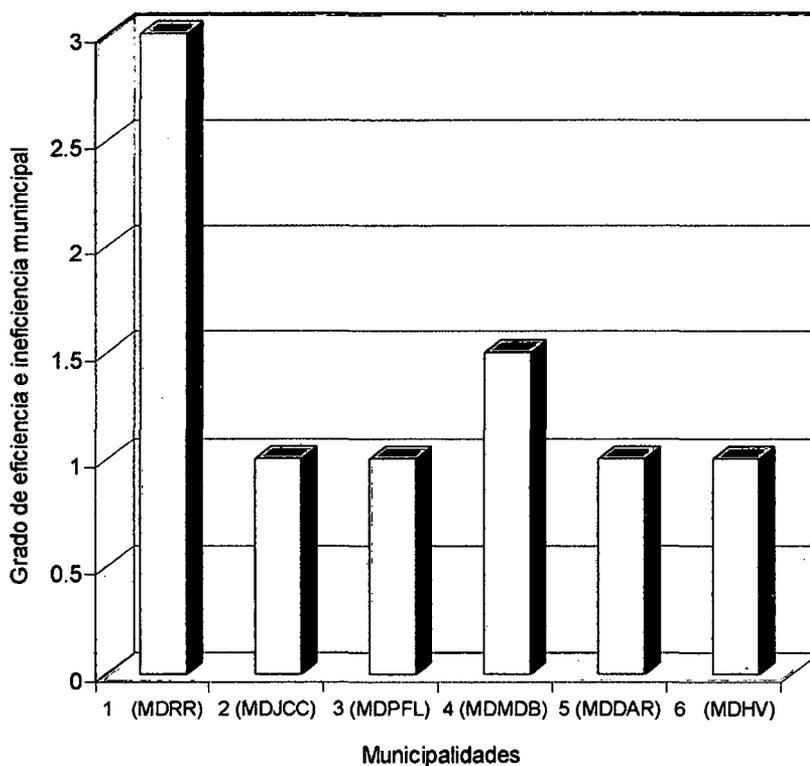
En el cuadro 05 y figura 04, se observa que el municipio que tiene buena estructura orgánica y legal es la Municipalidad del Distrito de Rupa Rupa con 3.0 puntos, seguido por la Municipalidad del Distrito de Mariano Dámaso A. Beraún con 1.5 puntos, la cual le ubican entre la categoría regular y mala. Sin embargo, los demás municipios muestran una mala estructura organizativa y legal.

Cuadro 05. Estructura Orgánica: Organigramas y Reglamentos.

Nº. MUNICIPALIDADES	ORGANIGRAMAS Y REGLAMENTOS
1 (MDRR)	3.0
2 (MDJCC)	1.0
3 (MDPFL)	1.0
4 (MDMDB)	1.5
5 (MDDAR)	1.0
6 (MDHV)	1.0

Fuente: Encuesta realizado. .

Figura 04. Estructura Orgánica.



3.4.6 La eficiencia municipal, capital humano, remuneraciones y estructura orgánica.

En los cuadros 06, 07 y 08 y figura 05 se puede observar, claramente el comportamiento promedio de estas variables en los municipios distritales en toda la jurisdicción de la provincia de Leoncio Prado. De donde en términos promedios la Municipalidad del Distrito de Rupa Rupa en las variables personal, remuneraciones y estructura orgánica tiene como puntaje: 2.5, 2.5, 2.0 y 3.0, respectivamente, ubicándole este resultado a la Institución de menor ineficiencia y mayor eficiencia en cuanto al manejo y control y uso de sus recursos, que se encuentra entre bueno y regular. Los Municipios de Padre Felipe Luyando y Mariano Dámaso A. Beraún están ubicados en términos promedios entre regular y mala gestión con un una puntuación de 1.5 y ubicándose los demás municipios en una situación con tendencias ineficientes en la gestión municipal como producto de limitaciones en recursos humanos, económicos y financieros.

Cuadro 06. Base de datos general.

MUNICIPIOS DISTRITALES	EFICIENCIA/INEFICIENCIA	CAPITAL HUMANO	REMUNERACIONES	ESTRUCTURA ORGÁNICA
1. RUPA RUPA				
E ₁	3	3	3	3
E ₂	2	3	2	3
E ₃	2	2	1	3
E ₄	3	3	3	3
E ₅	3	2	1	2
E ₆	2	3	1	3
E ₇	3	3	2	2
E ₈	2	2	2	2
E ₉	3	2	2	3
E ₁₀	2	3	3	2
E ₁₁	3	3	3	3
E ₁₂	2	2	3	3
E ₁₃	3	2	1	3
E ₁₄	2	3	1	3
E ₁₅	2	3	2	2
E ₁₆	3	2	3	2
E ₁₇	2	2	2	3
E ₁₈	2	2	3	3
E ₁₉	3	3	1	2
E ₂₀	3	3	3	2
E ₂₁	2	3	2	3
E ₂₂	3	2	3	3
E ₂₃	3	2	1	3
E ₂₄	3	2	3	3
E ₂₅	2	2	2	3
E ₂₆	3	3	2	2
E ₂₇	2	3	2	2
E ₂₈	3	2	2	2
E ₂₉	2	2	3	3
E ₃₀	3	3	2	3
E ₃₁	2	2	2	3
Promedio	2.5	2.5	2	3

MUNICIPIOS DISTRITALES	EFICIENCIA/INEFICIENCIA	CAPITAL HUMANO	REMUNERACIONES	ESTRUCTURA ORGÁNICA
2. JOSE CRESPO Y CASTILLO				
E ₁	1	1	1	1
E ₂	2	2	1	1
E ₃	1	1	1	1
E ₄	1	2	1	1
E ₅	1	3	1	1
E ₆	1	1	1	1
E ₇	1	1	2	1
E ₈	1	2	1	1
E ₉	1	3	1	1
E ₁₀	2	1	1	1
E ₁₁	2	1	1	1
E ₁₂	1	1	1	1
E ₁₃	1	3	1	1
E ₁₄	1	1	1	1
E ₁₅	1	1	1	1
E ₁₆	1	2	1	1
E ₁₇	1	1	1	1
E ₁₈	1	1	1	2
E ₁₉	1	1	1	1
E ₂₀	2	2	1	1
E ₂₁	1	1	1	1
Promedio	1.2	1.5	1	1
3. PADRE FELIPE LUYANDO				
E ₁	2	3	1	1
E ₂	2	2	1.5	1
E ₃	1	1	2	1
E ₄	1	2	2	1
E ₅	1.5	2	1	1
Promedio	1.5	2	1.5	1
4. MARIANO DAMASO A. BERAÚN				
E ₁	3	2	3	2
E ₂	2	2	2.5	1.5
E ₃	2	2	2	1
Promedio	2	2	2.5	1.5
5. DANIEL ALOMIA ROBLES				
E ₁	1.1	1.2	1	1
6. HERMILIO VALDIZAN				
E ₁	1.5	1.5	2	1

Fuente: Encuestas realizadas en el ámbito de estudio. 2003

Elaboración: Propia

Cuadro 7. Base de datos para estimar el modelo.

Nº. DE MUNICIPALIDADES	GRADO DE EFICIENCIA MUNICIPAL	CAPITAL HUMANO	REMUNERACIONES	ESTRUCTURA ORGÁNICA
1 (MDRR)	2.5	2.5	2.0	3.0
2 (MDJCC)	1.2	1.5	1.0	1.0
3 (MDPFL)	1.5	2.0	1.5	1.0
4 (MDMDB)	2.0	2.0	2.5	1.5
5 (MDDAR)	1.1	1.2	1.0	1.0
6 (MDHV)	1.5	1.5	2.0	1.0

Fuente: Encuesta realizado.
Elaboración: Propia.

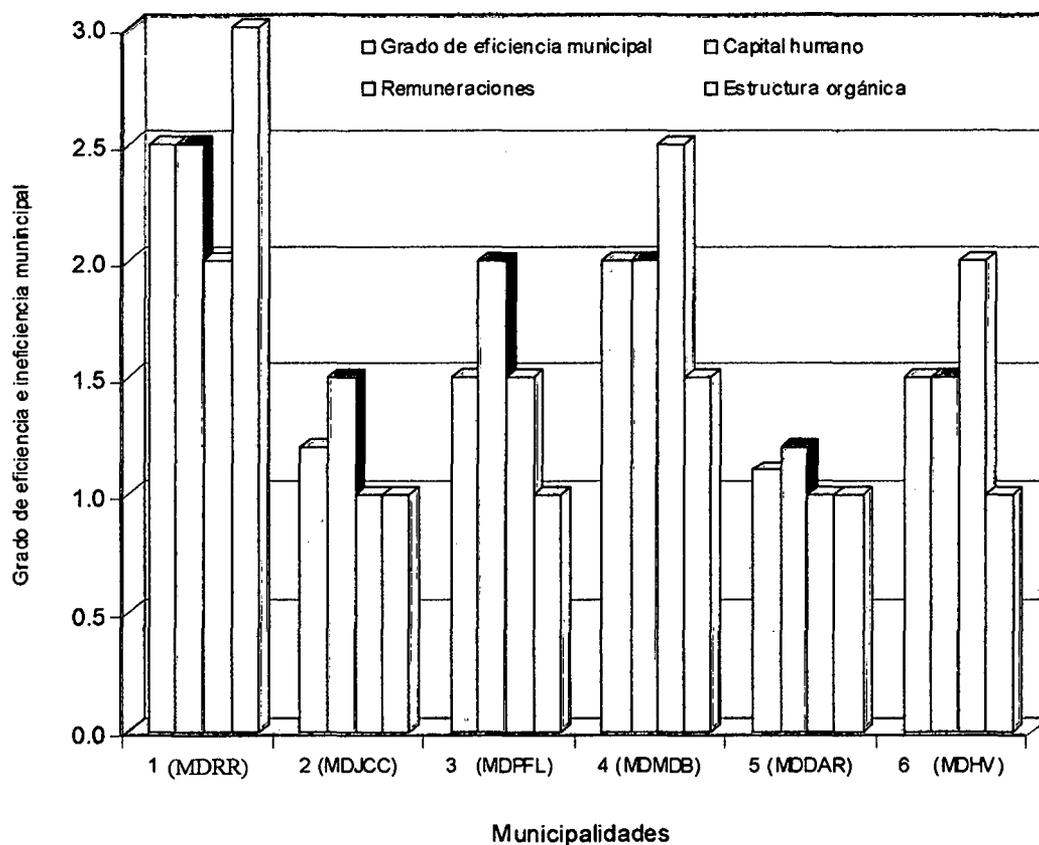
Donde:

BUENO = 3

REGULAR = 2

MALO = 1

Figura 05. Comportamiento de la variable explicada respecto a las variables explicativas.



Cuadro 8. Resultados del modelo estimado

Method: Least Squares				
Date: 01/13/04 Time: 10:18				
Sample: 1 6				
Included observations: 6				
EMU=C(1)+C(2)*PE+C(3)*RE+C(4)*EO				
	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	0.072684	0.021201	3.428308	0.0756
C(2)	0.307901	0.019535	15.76141	0.0040
C(3)	0.315438	0.009776	32.26592	0.0010
C(4)	0.342939	0.010189	33.65803	0.0009
R-squared	0.999843	Mean dependent var		1.633333
Adjusted R-squared	0.999608	S.D. dependent var		0.527889
S.E. of regression	0.010445	Akaike info criterion		-6.050576
Sum squared resid	0.000218	Schwarz criterion		-6.189403
Log likelihood	22.15173	F-statistic		4256.082
Durbin-Watson stat	2.453811	Prob(F-statistic)		0.000235

Estimation Command:

```
=====
LS EMU=C (1)+C (2)*PE+C (3)*RE+C (4)*EO
```

Estimation Equation:

```
=====
EMU=C (1)+C (2)*PE+C (3)*RE+C (4)*EO
```

Substituted Coefficients:

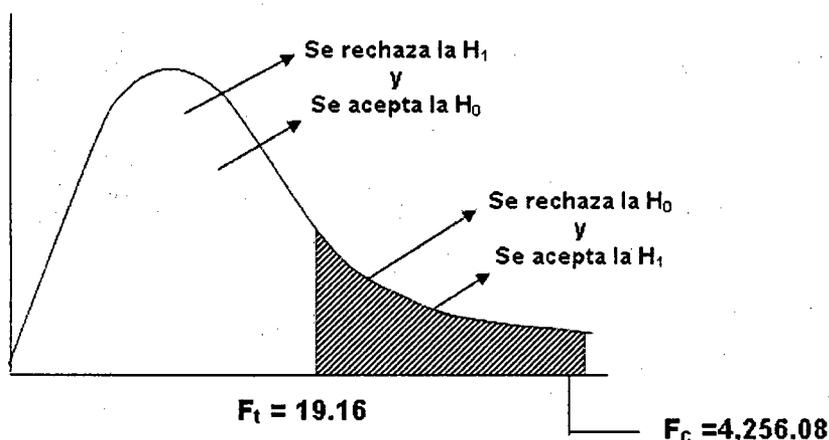
```
=====
EMU=0.073+0.308*PE+0.315*RE+0.343*EO
```

3.4.7 Evaluación global del modelo.

En el cuadro 08, el modelo estimado, evaluado a nivel global es bastante aceptable, dado que tiene un coeficiente de correlación de 0.999843 lo que significa que las variables capital humano, remuneraciones y organigrama y reglamentos explican la eficiencia y/o ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado en un 99.98%. Además, sometido el modelo a la prueba de Fisher, se tiene un "F" calculado de 4,256.08, evaluado a un nivel de significancia del 5% con $(n - k = 6 - 4 = 2)$ y $(k - 1 = 4 - 1 = 3)$ grados de

libertad se obtiene un "F" de tabla de 19.16; lo que indica que el "F" calculado es mayor al "F" de tabla, por tanto a nivel global, se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternante, significando este resultado que las variables explicativas (Capital humano, Remuneraciones y Organigramas y Reglamentos) influyen significativamente en la eficiencia y/o ineficiencia municipal de la provincia de Leoncio Prado.

Figura 06. Prueba de Fisher: Región de aceptación y rechazo.

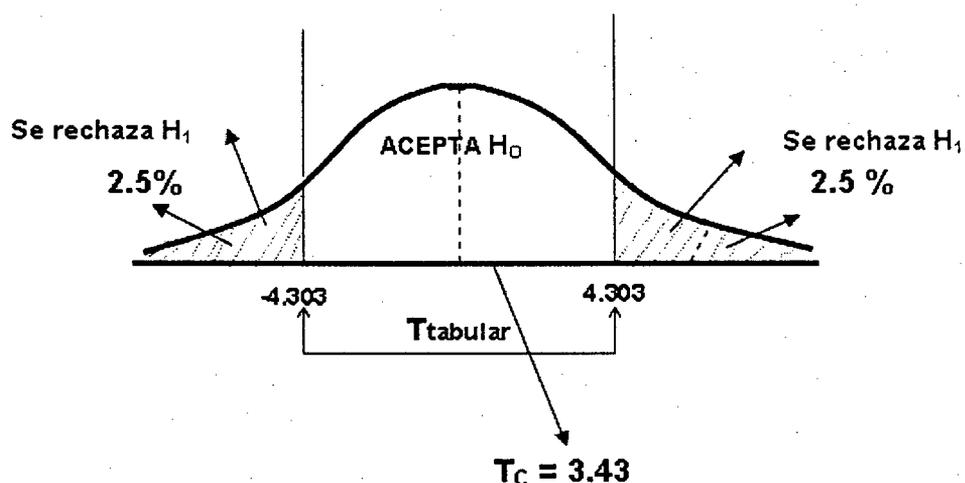


3.4.8 Evaluación de los parámetros del modelo.

- **El intercepto: C (1).**

Representa a otras variables que no se consideran en el modelo, es decir; a las variables exógenas. Tiene un valor de 0.072684, en ausencia de las variables explicativas, lo que significa que la eficiencia municipal estaría ubicada por debajo de la categoría mala, lo que podríamos llamarle una gestión municipal pésima. Este parámetro tiene un "T" calculado de 3.43, menor al "T" de tabla cuyo valor es 4.303, lo que indica que se acepta la hipótesis nula (H_0) y se rechaza la hipótesis alternante (H_1); por lo tanto, las variables exógenas tienen escasa relevancia para explicar la eficiencia y/o ineficiencia municipal.

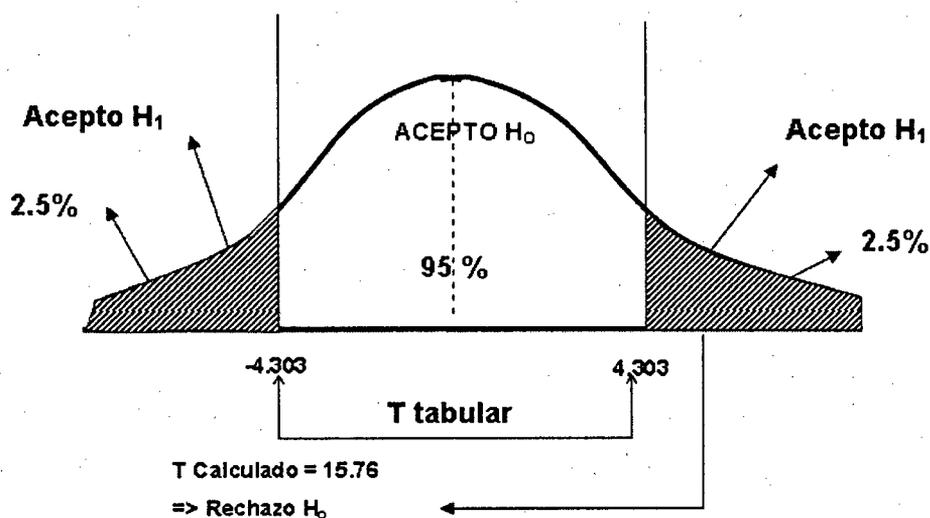
Figura 07. Prueba del parámetro C (1): Zona de aceptación y rechazo.



- El intercepto de la variable capital humano: C (2).

Representa la variación de la eficiencia y/o ineficiencia municipal, el cual por cada unidad de mejora o empeoramiento del área de capital humano (0.307901) repercute en 30.879% en el comportamiento de eficiencia municipal y por lo tanto, en la ineficiencia municipal. El "T" calculado muestra un valor de 15.76 y el "T" de tabla es igual 4.303, lo que significa que la variable del capital humano tiene una repercusión significativa en explicar la eficiencia y/o ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado, de donde se rechaza la hipótesis nula (H_0) y se acepta la hipótesis alternante (H_1).

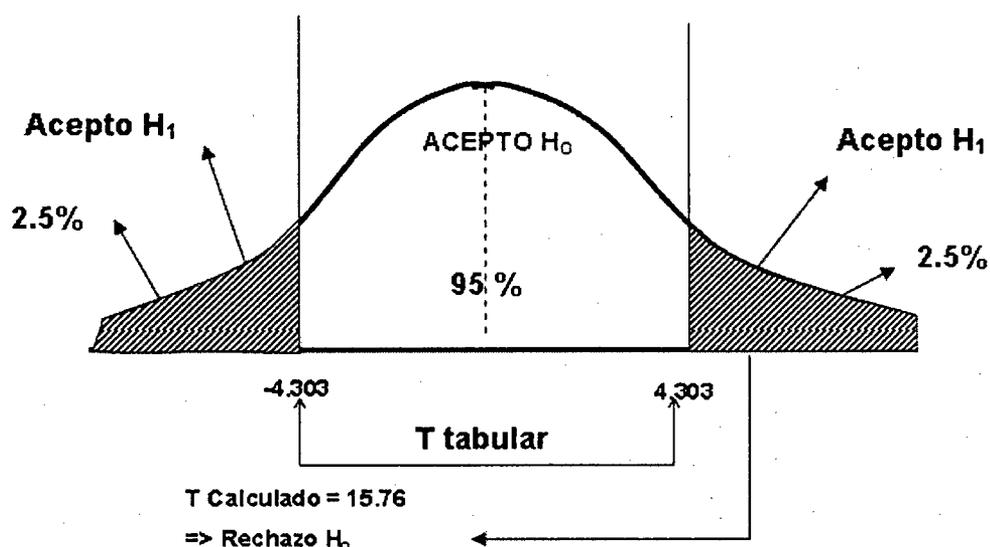
Figura 08. Prueba del parámetro C (2): Zona de rechazo y aceptación



- El parámetro de la variable remuneraciones: C (3).

El parámetro de la variable remuneraciones tiene un valor de 0.315438, lo que demuestra que esta variable explica en un 31.54% el comportamiento de la eficiencia y/o ineficiencia municipal, cuando las demás variables permanecen constantes y cuando la variable remuneraciones mejora o empeora en una unidad. Muestra un "T" calculado de 32.27 y un "T" de tabla de 4.303, siendo mayor el primero, indica que se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternante. Por lo tanto, la variable remuneraciones explica significativamente el comportamiento de la eficiencia e ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado.

Figura 09. Prueba del parámetro C (3): Zona de rechazo y aceptación.

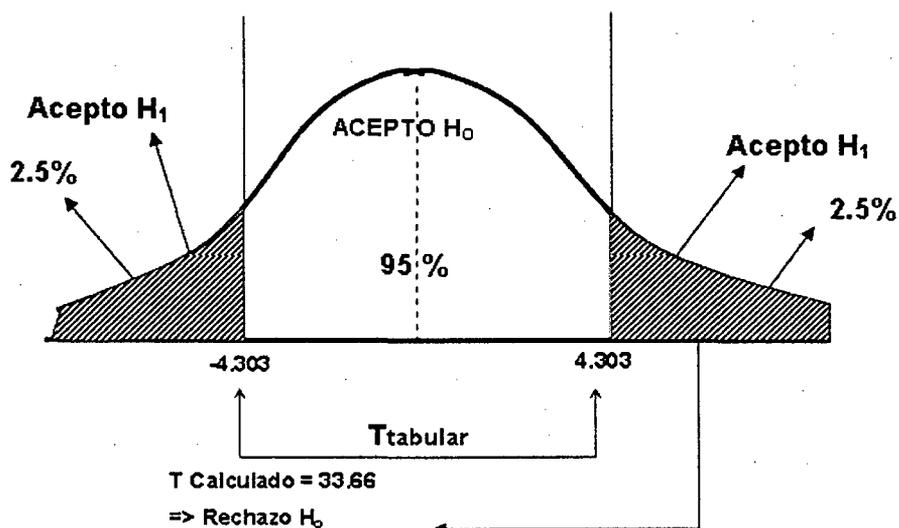


- El parámetro estructura orgánica: C (4).

Esta variable presenta un valor de 0.342939, lo que refleja que esta variable en ausencia de las demás variables explica en un 34.29% la eficiencia e ineficiencia municipal en el ámbito de estudio por cada punto de mejoramiento o empeoramiento de la variable Organigramas y Reglamentos. El "T" calculado es igual a 33.66 y el "T" de tabla tiene un valor de 4.303, siendo el " T_c " mayor que " T_t ", de tal manera se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternante, lo que significa que esta variable que representa a la

estructura organizativa de las Municipalidades, tiene una significativa importancia en la eficiencia e ineficiencia municipal en la provincia de Leoncio Prado.

Figura 10. Prueba del parámetro C (4): Zona de rechazo y aceptación.



3.4.9 Resumen de la contrastación de prueba de hipótesis.

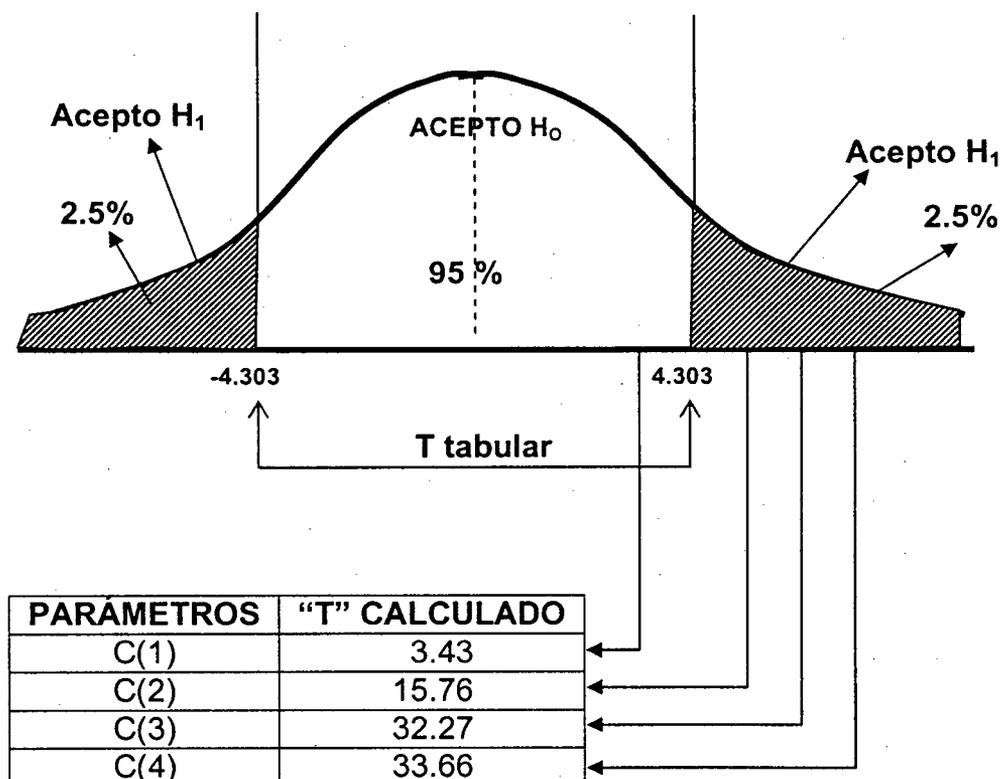
Este ítem tiene la finalidad de presentar claramente los resultados finales de la prueba de hipótesis de los parámetros, para la identificación precisa de los efectos de cada una de las variables explicativas sobre la eficiencia e ineficiencia en las municipalidades de la provincia de Leoncio Prado:

Cuadro 9. Prueba de hipótesis de los parámetros.

Hipótesis	T student	
	T calculado	Decisión
Intercepto: $H_0: C(1) = 0$ $H_1: C(1) \neq 0$	3.43	Acepta: H_0
T tabular	4.303	
Capital humano (CH): $H_0: C(2) = 0$ $H_1: C(2) \neq 0$	15.76	Acepta: H_1
T tabular	4.303	
Remuneraciones (RE): $H_0: C(3) = 0$ $H_1: C(3) \neq 0$	32.27	Acepta: H_1
T tabular	4.303	
Estructura orgánica (EO): $H_0: C(4) = 0$ $H_1: C(4) \neq 0$	33.66	Acepta: H_1
T tabular	4.303	

Fuente: Elaboración Propia.

Figura 11. Prueba de los parámetros: Zona de rechazo y aceptación.



Como se puede observar en el cuadro 09 y en la figura 11, resumen sobre la evaluación de los parámetros estimados: en el primer parámetro se acepta la hipótesis nula (H_0) y se rechaza la hipótesis alternante (H_1) dado que cae en la zona de aceptación de la hipótesis nula, en el segundo parámetro se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternante en vista que cae fuera de la zona de aceptación de la hipótesis nula, en el tercer parámetro se rechaza también la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternante porque cae fuera de la zona de aceptación de la hipótesis nula y finalmente en el parámetro cuatro se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternante, porque cae fuera de la zona de aceptación de la hipótesis nula.

CONCLUSIONES

1. La mayoría de las dependencias públicas se ubican en la capital, y las que se encuentran en el interior del país están subordinados a ésta, lo que induce a la ineficiencia y la lentitud de los trámites y decisiones importantes.
2. No existe una efectiva autonomía de los gobiernos locales de la provincia de Leoncio Prado, lo que genera ineficiencias, cuya causa principal radica en su frágil situación financiera, lo cual es muy dependiente del gobierno central. Este problema financiero ha impedido la realización de una serie de obras y servicios municipales y ha afectado la gestión municipal ante la falta de recursos para capacitación del personal administrativo, funcionarios de confianza y de las autoridades edilicias.
3. No existe uniformidad en la estructura orgánica de las municipalidades, tampoco hay uniformidad en la denominación de los cargos y oficinas. Esta heterogeneidad dificulta el desarrollo del control operativo, administrativo y financiero de los órganos internos y externos encargados para tal efecto.
4. El capital humano asignado a los gobiernos locales, generalmente desconocen las normas administrativas municipales, existiendo deficiencias muy significativas en los siguientes aspectos:
 - a) Conocimiento del Manual de Organización y Funciones (MOF).
 - b) Selección del capital humano.
 - c) Capacitación del capital humano.
 - d) Evaluación y promoción.
 - e) Rotación de cargos.
 - f) Control de asistencia.
 - g) Fianza del capital humano.
 - h) Equipamiento de materiales.Esta situación da lugar a que no haya una correcta y eficaz administración y que el control administrativo sea muy limitado.
5. Referente al área de remuneraciones de las municipalidades, si bien existen medidas efectivas de control en cuanto al pago oportuno de las planillas y

de las vacaciones, así como la prohibición de otorgar adelantos de remuneraciones, se presentan dificultades en lo concerniente a los siguientes puntos:

- a) No se emplean cuentas bancarias específicas para el control del pago de remuneraciones.
- b) No se observa una adecuada separación de funciones.
- c) No se actualizan periódicamente los registros de firmas de los funcionarios y empleados.
- d) Los pagos de las vacaciones generalmente no coinciden con el descanso físico de los servidores.

6. Los Reglamentos administrativos se formulan con demasiada morosidad y en algunos municipios el cumplimiento de las directivas al respecto es casi nulo, existiendo casos en los que se formulan en las proximidades a la finalización del período de gobierno. Entre estas normas podemos citar las siguientes:

- a) Reglamento de Organización y Funciones (ROF).
- b) Texto Único de Procesos Administrativos (TUPA).
- c) Reglamento de Tasas, Arbitrios y Licencias de infracciones y sanciones.
- d) Reglamento interno.
- e) Otros Reglamentos.

7. Los sistemas de administración municipal se encuentran muy rezagados con respecto a los sistemas modernos de administración que se vienen aplicando exitosamente en las entidades privadas, debido a la falta de una reforma integral en este campo la que debe emanar los máximos organismos gubernamentales.

8. El modelo econométrico estimado, donde la eficiencia municipal esta en función del capital humano, remuneraciones y de la estructura orgánica, demuestra que el 99.98% la eficiencia o ineficiencia municipal esta explicado por estas variables, siendo el de mayor relevancia individual la estructura orgánica de la municipalidades.

RECOMENDACIONES

1. La aplicación de un amplio programa de capacitación de las autoridades edilicias, funcionarios y al personal administrativo de las municipalidades. Este programa es una acción fundamental y previa a cualquier potenciamiento de los gobiernos locales, en la medida en que la escasa disponibilidad de conocimientos y habilidades es una de las principales debilidades institucionales reconocidas por las propias autoridades municipales..
2. El capital humano Técnico de apoyo de los OAI, debe contar con programas permanentes de entrenamiento técnico relativo a la actividad de control de la administración municipal. Este proceso de capacitación debe extenderse a todas las áreas de responsabilidad de los municipios.
3. Formuladas las normas de control de los nuevos OAI, debe aplicarse, en lo posible, un proceso de reingeniería con la finalidad de convertir las Oficinas de Auditoría interna en modernos órganos de control capaces de garantizar resultados eficientes y eficaces en todos los aspectos de la gestión municipal.
4. Los municipios deben buscar mecanismos apropiados, de acorde a las leyes vigentes para mejorar los sueldos y salarios de los trabajadores en general, toda vez, que es una variable muy importante para exigir resultados, por lo tanto, eficacia y eficiencia institucional.
5. Para estudios posteriores respecto a la ineficiencia municipal, se debe analizarlo en función de otras variables, la cual puede demostrar resultados muy importantes, mucho más si es estudiado bajo un enfoque netamente económico-financiero.

BIBLIOGRAFIA

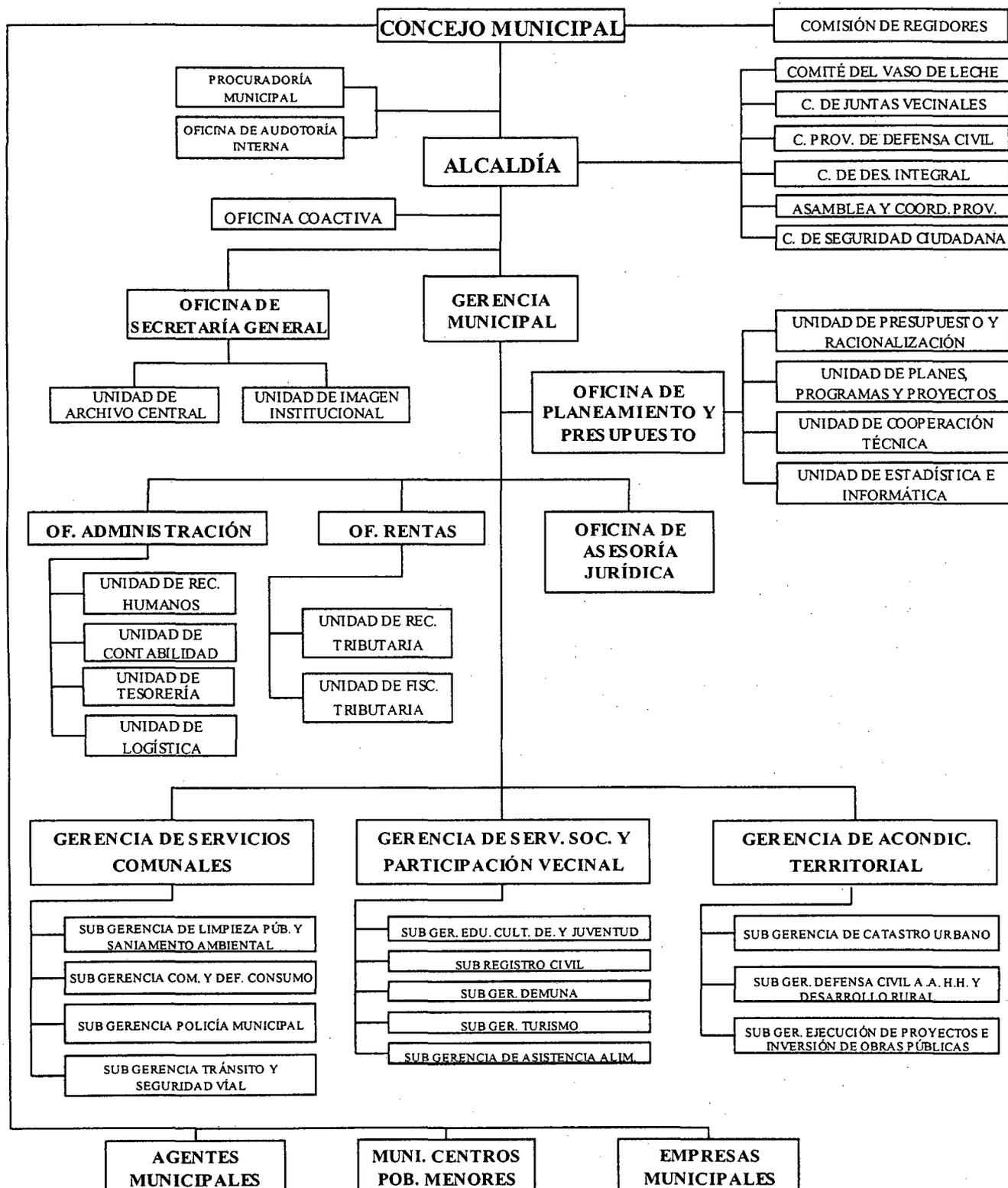
1. ARAOZ, M. y URRUNAGA, R. 1996. Finanzas Municipales: Ineficiencias y excesiva de tendencia del Gobierno Central. Universidad del Pacífico. Lima, Perú. 220 p.
2. ARNAO R., y MEZA, M. 1990. Economías Municipales en la Provincia de Lima – Retos en un Problema Nacional. Fundación Friedrich Ebert. Impresión José Artesano. Lima, Perú. 220 p.
3. CALZADA, J. 1982. Métodos Estadísticos para la Investigación. 5ta. Edición. Milagros. Lima, Perú. 673 p.
4. CASADO, J. 1997. Lineamientos para la formulación de Planes de Gobierno Municipal Provincial y Distrital. Tingo María, Perú. 109 p.
5. CHIAVENATO, A. 2001. Introducción a la Teoría General de la Administración. Lima, Perú. 998 p.
6. DAGUM, C. 1971. Introducción a la Econometría. Edición Siglo XXI. México. 285 p.
7. DAMADOR, G. 1997. Econometría. Edición Emma Ariza Herrera. Colombia. 256 p.
8. DE ALTHAUS, J. 1986. Realidad de las Municipalidades en el Perú. Fundación Friedvich. Lima, Perú. 296
9. ESTEBAN, E. 1993. Metodología de la Investigación Científica. Primera Edición. UNAS. Tingo María, Perú. 100 p La Auditoria Operacional. Editorial San Marcos. Lima. 61 p.
10. ESTEBAN, E. y CASTILLO, W. 2001. Normas técnicas para redacción y presentación de documentos científicos. Edición. UNAS. Tingo María, Perú. 85 p.
11. GUJARATI, D. 1997. Econometría Básica. Editorial Mc Graw-Hill/Latino Americana. Bogota. 256 p.
12. HERNANDEZ, R. 1985. Metodología de la Investigación. Universidad de Pensylvania. Editorial Mc Graw-Hill. 365 p.
13. HERRERA, L. 1989. Gestión y Dirección Municipal: Un Enfoque Gerencial. Editorial CONCYTEC. Lima, Perú. 130 p.

14. INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO MUNICIPAL(INFOM). 1985. Diagnósticos de los Gobiernos Locales a nivel Nacional. Lima, Perú. 120 p.
15. ----- . 1990. Diagnóstico anual de los Municipios del Perú. Lima, Perú. 136 p.
16. KOLKE, K. 1987. Teoría Económica. Tercera Edición. Universidad del Pacífico (CIUP). Lima, Perú. 335 p.
17. MADDALA, G. 1997. Econometría. Ediciones Mc Graw-Hill/Book Co. New York, Estados Unidos. 256 p.
18. MANGANELLI, R. y KLEIN, M. Cómo Hacer Reingeniería. Editorial Norma. Bogotá, Venezuela. 68 p.
19. MEJIA, J. 1990. Estado y Municipio en el Perú. Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC). Lima, Perú. 85 p.
20. NOVALES, A. 1997. Estadística y Econometría. Editorial Mc Graw-Hill/Interamericana de España S.A. U. 189 p.
21. STEINER, G. 1994. Planeación Estratégica. Editorial CECOSA. México. 86 p.
22. WALTON, M. 1992. Cómo administrar con el Método Deming. Editorial Norma. Bogotá, Venezuela. 165 p.
23. ZOLEZZI, M. 1988. Legislación y Praxis Municipal. Editorial Hepática S.A. Lima, Perú. 115 p.

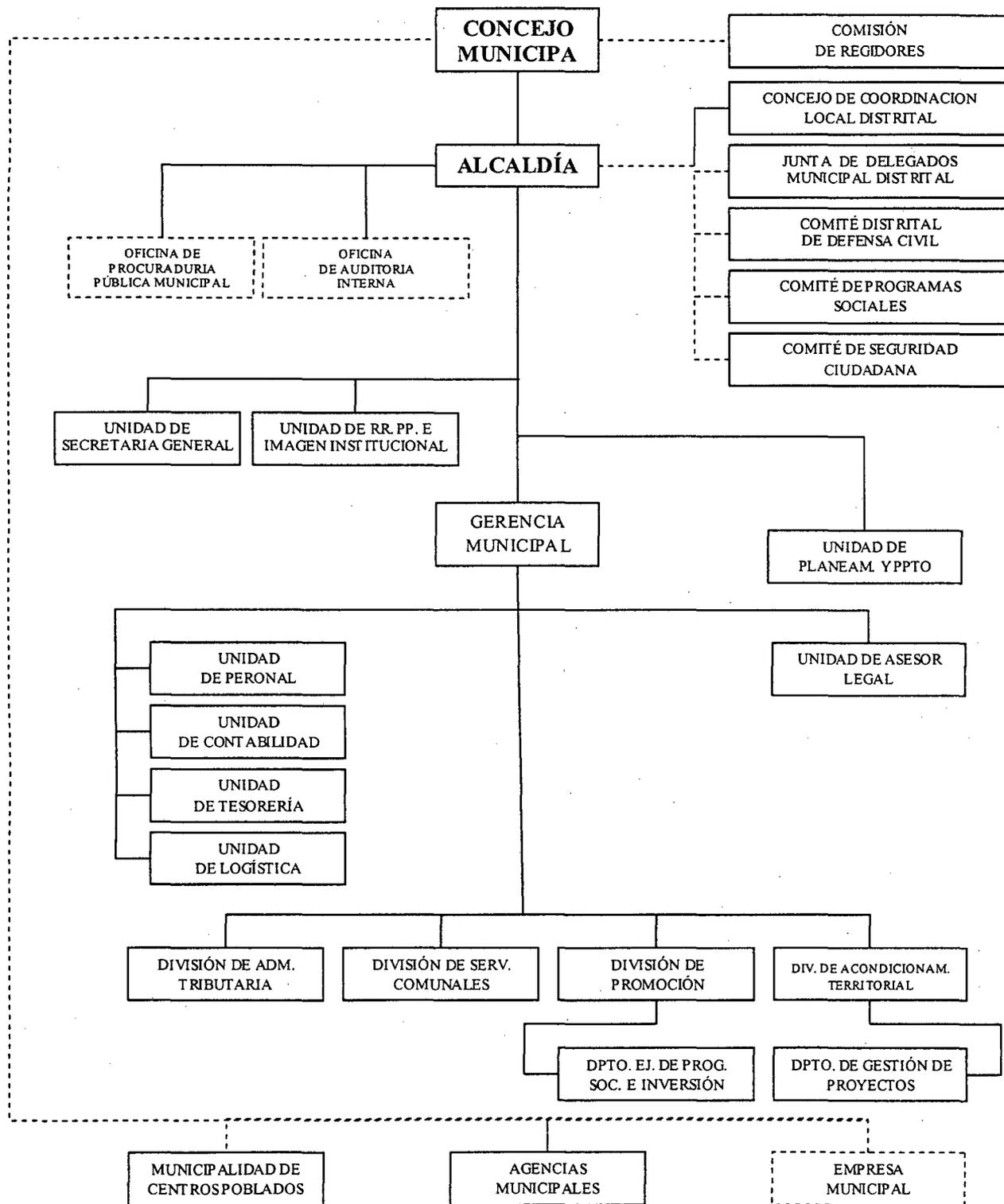
A N E X O S

ANEXO 01

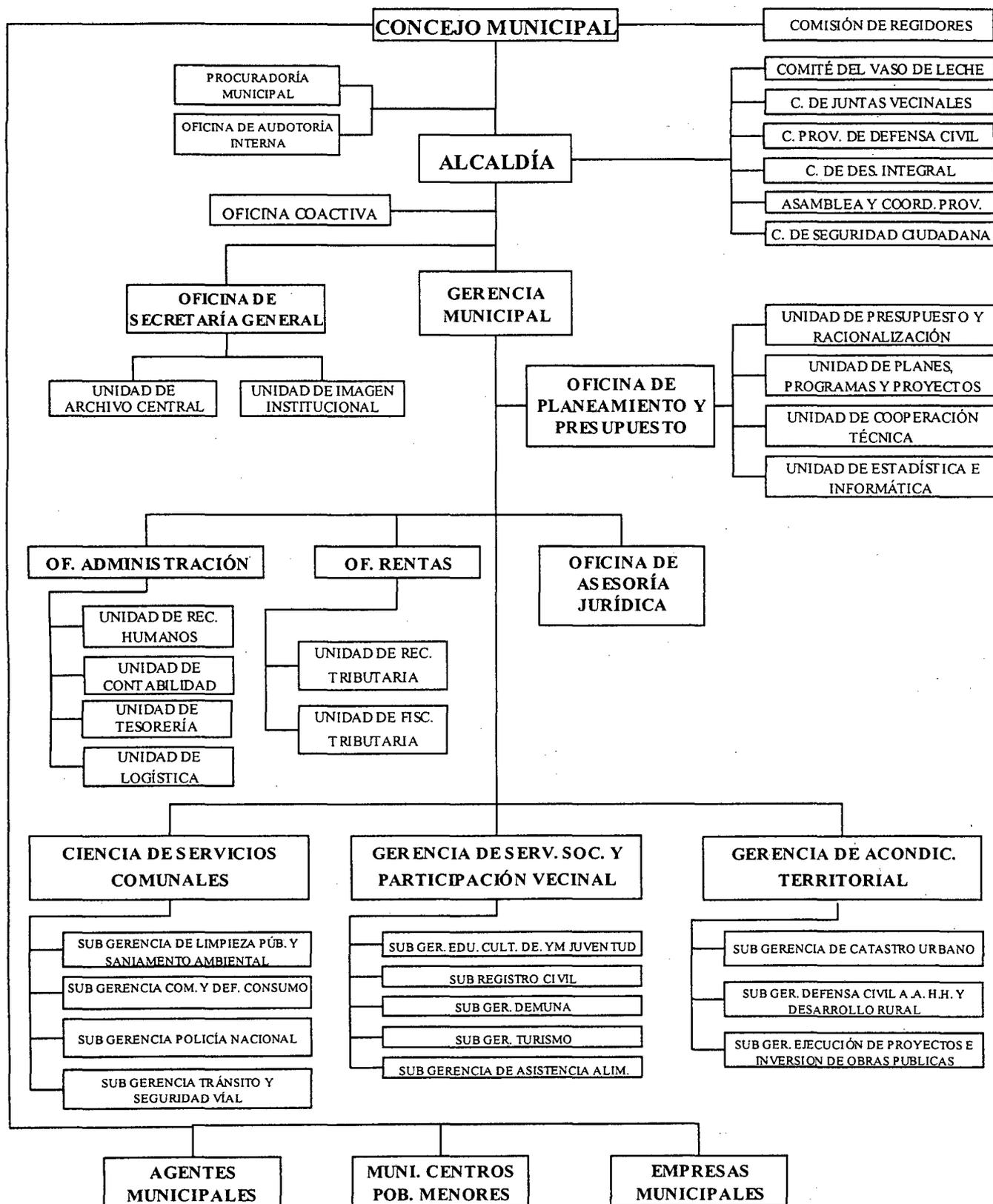
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL: MODELO "A"



ANEXO 02
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL: MODELO "B"

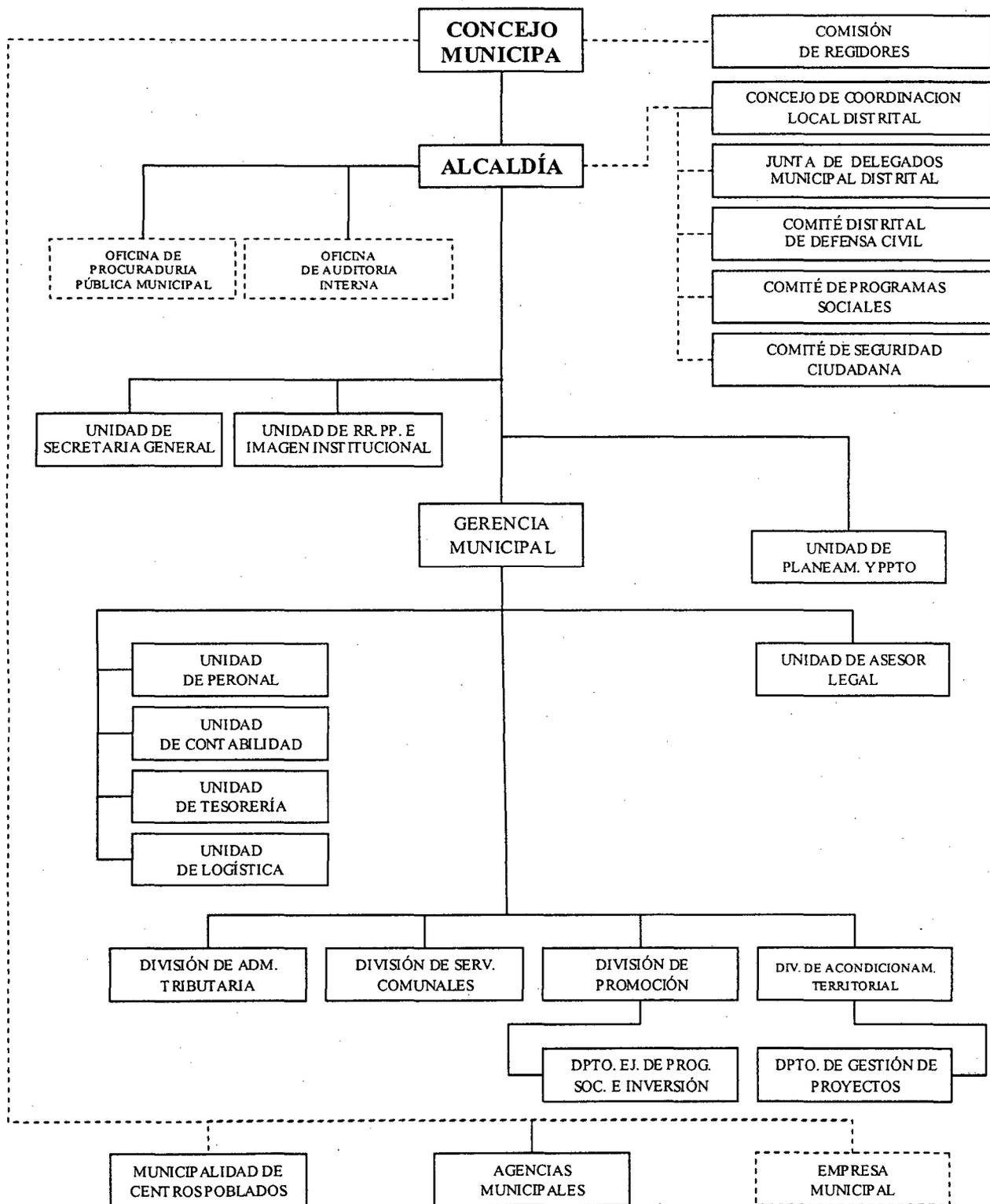


ANEXO 03
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
RUPA RUPA - TINGO MARÍA



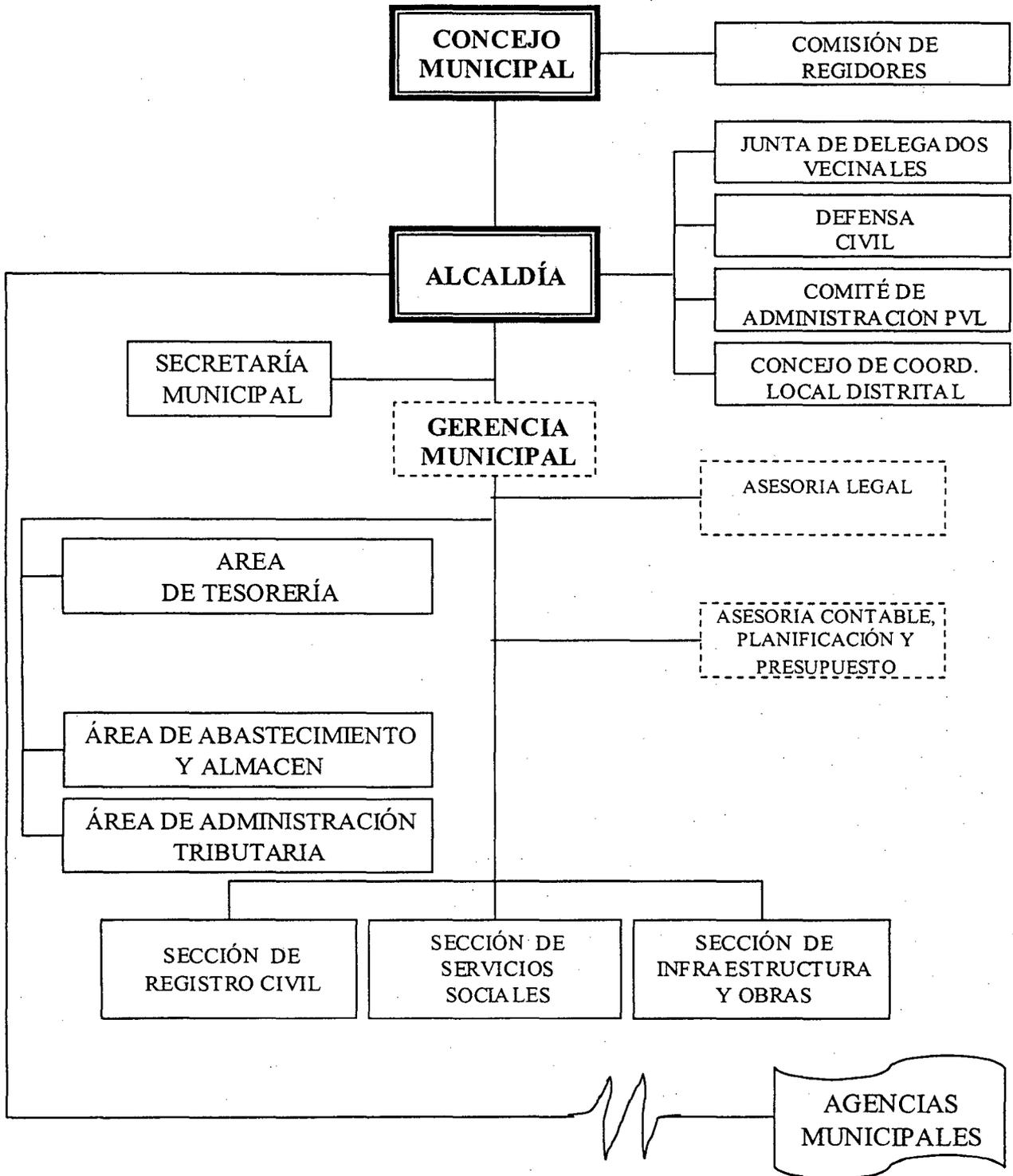
ANEXO 04

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ CRESPO Y CASTILLO - AUCAYACU



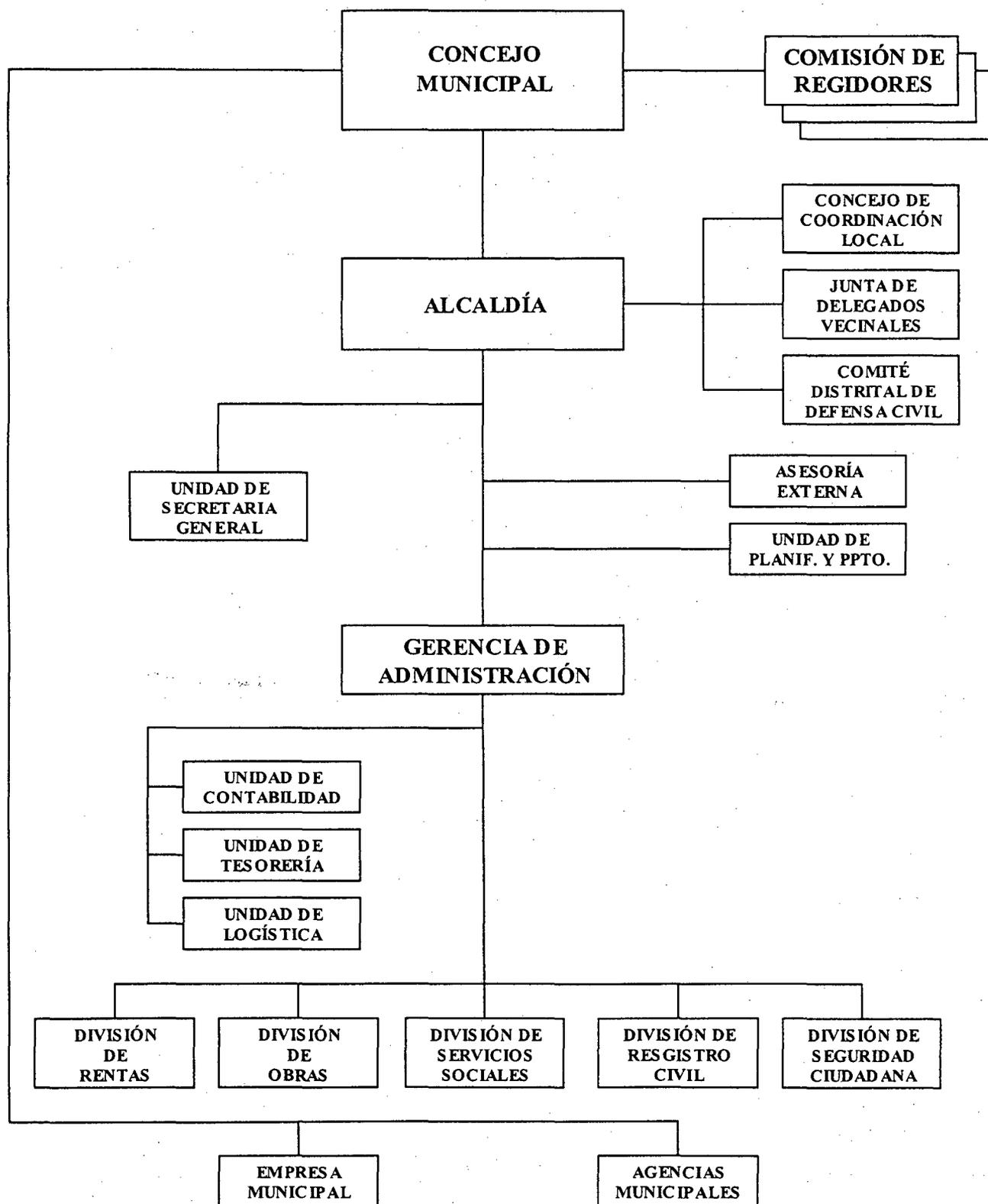
ANEXO 05

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
DÁMASO A. BERAÚN - LAS PALMAS



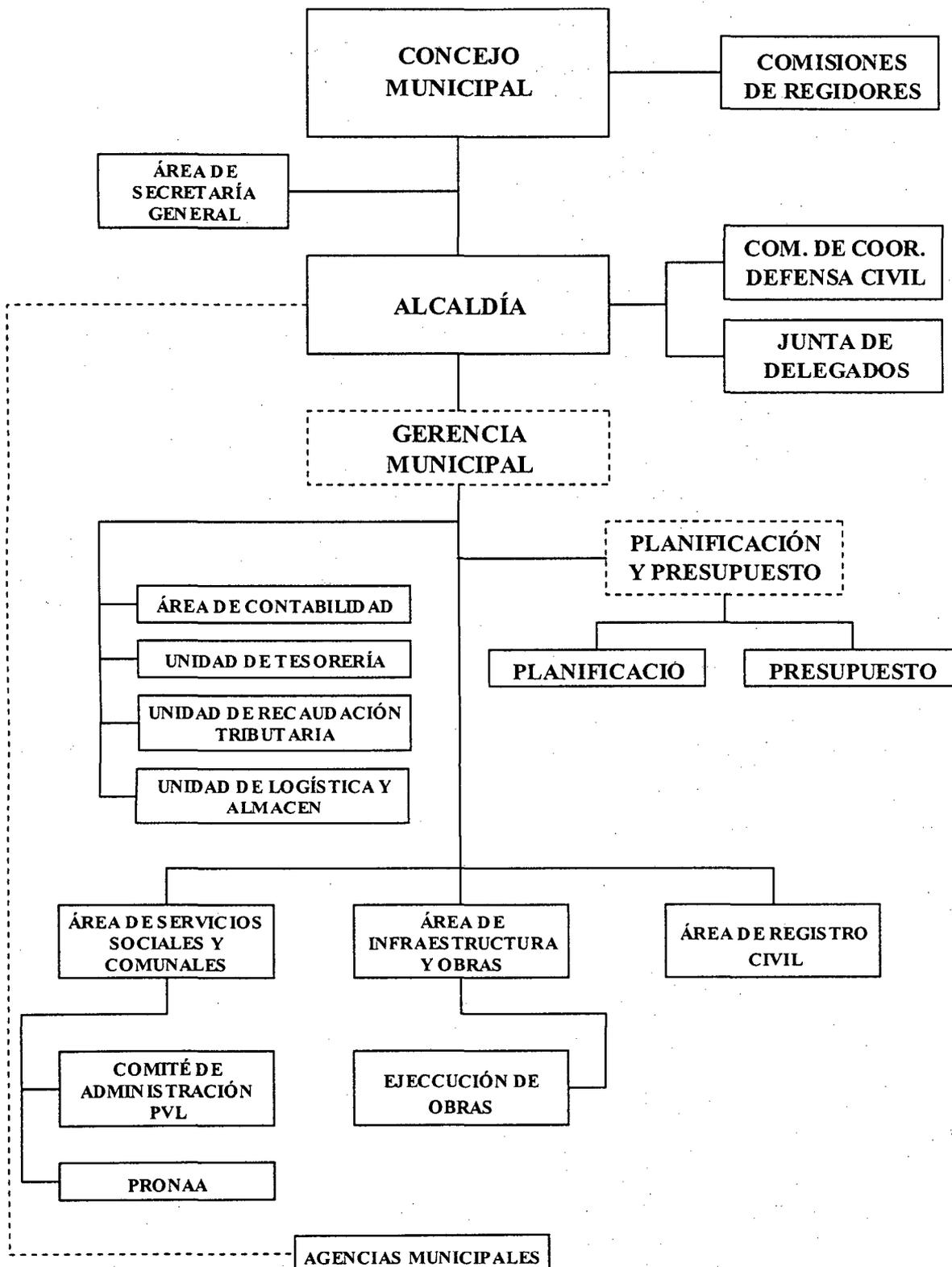
ANEXO 06

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
PADRE FELIPE LUYANDO - NARANJILLO



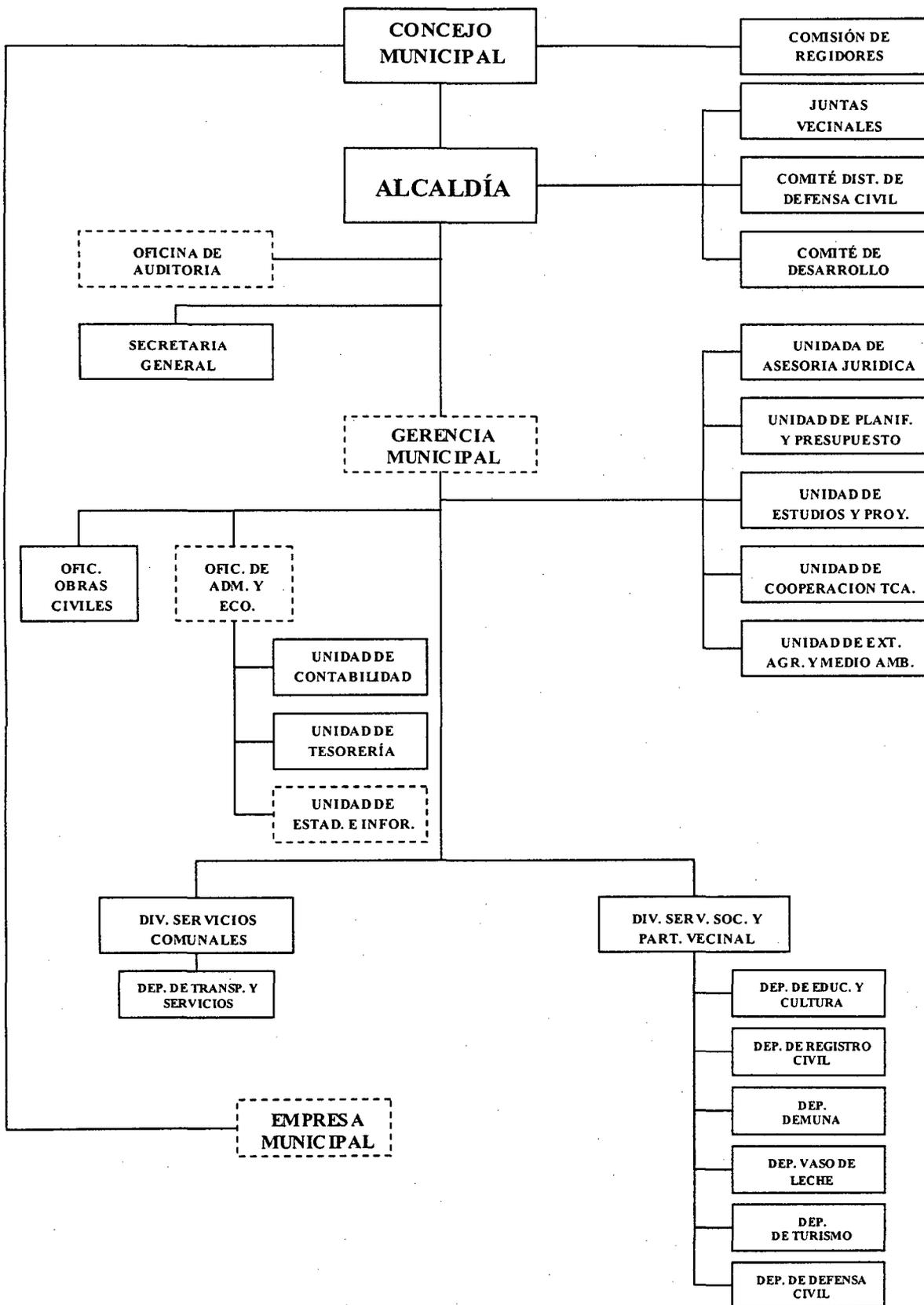
ANEXO 07

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE DANIEL ALOMÍA ROBLES – PUMAHUASI



ANEXO 08

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HERMILIO VALDIZÁN



ANEXO 09

MODELO DE ENCUESTA

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA DE LA SELVA
 TINGO MARIA
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
 DEPARTAMENTO ACADEMICO DE CIENCIAS ECONOMICAS

ENCUESTA**1. OBJETIVO:**

Recopilar información sobre personal, remuneraciones y estructura orgánica de los municipios distritales: Rupa Rupa, Dámaso Beraún, Padre Felipe Luyando, Hermilio Valdizán, José Crespo y Castillo y Daniel Alomía Robles; que se encuentran ubicados en la provincia de Leoncio Prado, Región Huanuco.

2. FINALIDAD:

La información recopilada, servirá para la ejecución del proyecto de Tesis: "Factores que Determinan la Ineficiencia de la Institución Municipal en la Provincia de Leoncio Prado".

3. ASPECTOS GENERALES:

Municipalidad distrital:.....

Área en que trabaja:.....

Cargo que ocupa:.....

Años de antigüedad:.....

4. ASPECTOS ESPECÍFICAS:

El personal que labora en este municipio, a su criterio es:

a. Deficiente ()

b. Regular ()

c. Bueno ()

d. Otro:

Las remuneraciones que se reciben en este municipio, a su criterio son:

a. Bajos ()

b. Regular ()

c. Bueno ()

d. Otro:

La estructura orgánica en este municipio, a su criterio es:

a. Malo ()

b. Regular ()

c. Bueno ()

d. otro:

Otros problemas que ha observado en esta institución:.....

.....

Muchas Gracias por su colaboración.