

**“¿Juntos o separados hacia el desarrollo?:  
Gobierno abierto y la construcción de capacidad  
estatal en los gobiernos locales del Perú,  
2011-2014”**

**Diego Aguilar**  
**([daguilar@iep.org.pe](mailto:daguilar@iep.org.pe))**

---

## Contenido

1. Introducción
2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú
3. Marco teórico
4. Datos
5. Metodología
6. Resultados
7. Conclusiones y recomendaciones de política

# Contenido

## 1. Introducción

## 2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú

## 3. Marco teórico

## 4. Datos

## 5. Metodología

## 6. Resultados

## 7. Conclusiones y recomendaciones de política

1.

# Introducción



Av. Mariano Cornejo – Pueblo Libre



Av. Mariano Cornejo - Breña

PERÚ >

26.09.2017

## Loreto: pobladores inscriben a sus hijos en Colombia por ausencia del Reniec

No pueden inscribir a sus hijos y en otros casos renovar sus documentos de identidad. Desde hace cuatro meses la oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (**Reniec**), no funciona en el distrito de San Antonio del Estrecho, provincia de Putumayo, en la frontera con Colombia en **Loreto**.

Fuente: Canal N (2017).

Sábado 12 de agosto del 2017, 16:49

## Serenos de La Molina y Ate se enfrentan y destruyen macetas con un tractor

Vecinos de La Molina dijeron que el serenazgo de Ate destruyó y se llevó las macetas que no le corresponde.

Fuente: Publimetro (2017).

## Introducción

- El rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico.
- ¿Por qué existen gobiernos locales más *capaces* que otros?
- El 41% de peruanos no confía en el trabajo de las municipalidades en el Perú y el 51% califica como *mala* su gestión (INEI, 2017).
- Problemas de coordinación en el nivel de gobierno subnacional.
- Elección estratégica del nivel de capacidad estatal y externalidades sobre el nivel de desarrollo económico.

## Pregunta de investigación

- Pregunta de investigación: ¿Cuál es el impacto de la capacidad estatal de los gobiernos locales sobre el nivel de desarrollo de los distritos del Perú, considerando que las decisiones que estos toman incorporan las acciones de los gobiernos locales vecinos?

# Objetivo

- Analizar la importancia de la capacidad estatal municipal como determinante del nivel de desarrollo económico a nivel local, y además, evaluar la existencia de externalidades (o *spillovers*) en la asignación de capacidad estatal entre municipalidades vecinas y su efecto final en el desarrollo económico local.

# Contenido

1. Introducción

**2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú**

3. Marco teórico

4. Datos

5. Metodología

6. Resultados

7. Conclusiones y recomendaciones de política

**2.**

# **Descentralización y gobiernos locales en el Perú**

# Descentralización y gobiernos locales

- Las municipalidades en el Perú constituyen la instancia de gobierno democrático más antigua y cercana de la población.
- Teorías de descentralización:
  - Corriente política: Reacción a los procesos y Estados autoritarios que concentran el poder en una sola instancia. Empoderar a gobiernos locales.
  - Corriente económica: (1) Problema de asignación de bienes y servicios públicos: (2) Externalidad a nivel nacional versus externalidad a nivel local.
- Marco legal: Ley de Bases de Descentralización (2002); Ley Orgánica de Municipalidades (2003).



Fuente: El Peruano (2003). Elaboración propia.

# Contenido

1. Introducción

2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú

**3. Marco teórico**

4. Datos

5. Metodología

6. Resultados

7. Conclusiones y recomendaciones de política

**3.**

# **Marco teórico**

## Un medio para un fin: ¿Qué es capacidad estatal?

- Interés académico desde las ciencias sociales desde 1970 (la mano de hierro, políticas de industrialización).
- Multidimensionalidad en la definición de capacidad estatal.
- **Carácter medible de capacidad estatal.**
- **Un medio (capacidad estatal) para alcanzar un fin (desarrollo económico) (Sen 1987; Gonzales de Olarte & Iguiñiz, 2011).**
- **Definición: habilidad del Estado (incluyendo a sus funcionarios y trabajadores) para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones en él (*poder infraestructural*) (Mann, 1986, 1993).**
- **Literatura para el caso peruano sobre capacidad estatal: Herrera & Málaga (2007); Aragón & Piqué (2015); Cox (2018).**

# Un medio para un fin: ¿Qué es capacidad estatal?

Estudio	Dimensión	Definición
Grindle (1997)	Capacidad institucional	Habilidad para formular y hacer cumplir el conjunto de reglas que rigen las actividades políticas, sociales y económicas
	Capacidad técnica	Habilidad para establecer, ejecutar y evaluar las políticas económicas y políticas públicas
	Capacidad administrativa	(Habilidad para proveer bienes y servicios públicos)
	Capacidad política	Habilidad para obtener información sobre las necesidades de la población
Bertranou (2015)	Capacidad de legitimidad	Habilidad para obtener la legitimidad político-institucional de la población
	Capacidad de dotaciones	Habilidad del Estado para mantener y mejorar sus dotaciones (know-how)
	Capacidad de acción organizacional	Habilidad para interactuar y llevar a cabo objetivos de forma conjunta con otros organismos (acción intergubernamental e interjurisdiccional)
Soifer (2015)	Capacidad tributaria	Habilidad para recaudar impuestos
	Capacidad militar	Habilidad para implementar y conservar el poder militar
	Capacidad social	Habilidad para implementar programas sociales
Kurtz (2013)	Capacidad de infraestructura	Habilidad para proveer de infraestructura a la población (e.g. carreteras)

# Un medio para un fin: ¿Qué es capacidad estatal?

- Interés académico desde las ciencias sociales desde 1970 (la mano de hierro, políticas de industrialización).
- Multidimensionalidad en la definición de capacidad estatal.
- Carácter medible de capacidad estatal.
- Un medio (capacidad estatal) para alcanzar un fin (desarrollo económico) (Sen 1987; Gonzales de Olarte & Iguiñiz, 2011).
- **Definición: habilidad del Estado (incluyendo a sus funcionarios y trabajadores) para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones en él (*poder infraestructural*) (Mann, 1986, 1993).**
- Literatura para el caso peruano sobre capacidad estatal: Herrera & Málaga (2007); Aragón & Piqué (2015); Cox (2018).

# Gobierno Abierto

- Rol de agencia del Estado: Construir capacidad estatal desde el lado de la demanda.
- **Definición: Interacción directa entre el Estado y sus ciudadanos, con la finalidad de construir democracias más fuertes, así como mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los servicios públicos apoyados en el uso de mecanismos de transparencia, colaboración y participación de los ciudadanos en la gestión municipal (Concha & Naser, 2012).**
- Ejes de Gobierno Abierto: (1) Transparencia; (2) Colaboración; (3) Participación.
- Caso peruano: Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) (2014). Falta de iniciativas a nivel local.
- Estudios sobre Gobierno Abierto: Asatryan & De Witte (2014); Muriu (2013); Hanson (2015).

# Contenido

1. Introducción

2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú

3. Marco teórico

**4. Datos**

5. Metodología

6. Resultados

7. Conclusiones y recomendaciones de política

4.

**Datos**

### ÍNDICE DE CAPACIDAD ESTATAL

- Asistencia
- Capacitación
- Fuente: RENAMU 2014

### ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO

- Transparencia
- Participación
- Colaboración
- Fuente: RENAMU 2014

### CARACTERÍSTICAS DE LA MUNICIPALIDAD

- Recursos humanos y financieros
- Instituciones
- Fuente: RENAMU 2014

### VARIABLES POLÍTICAS

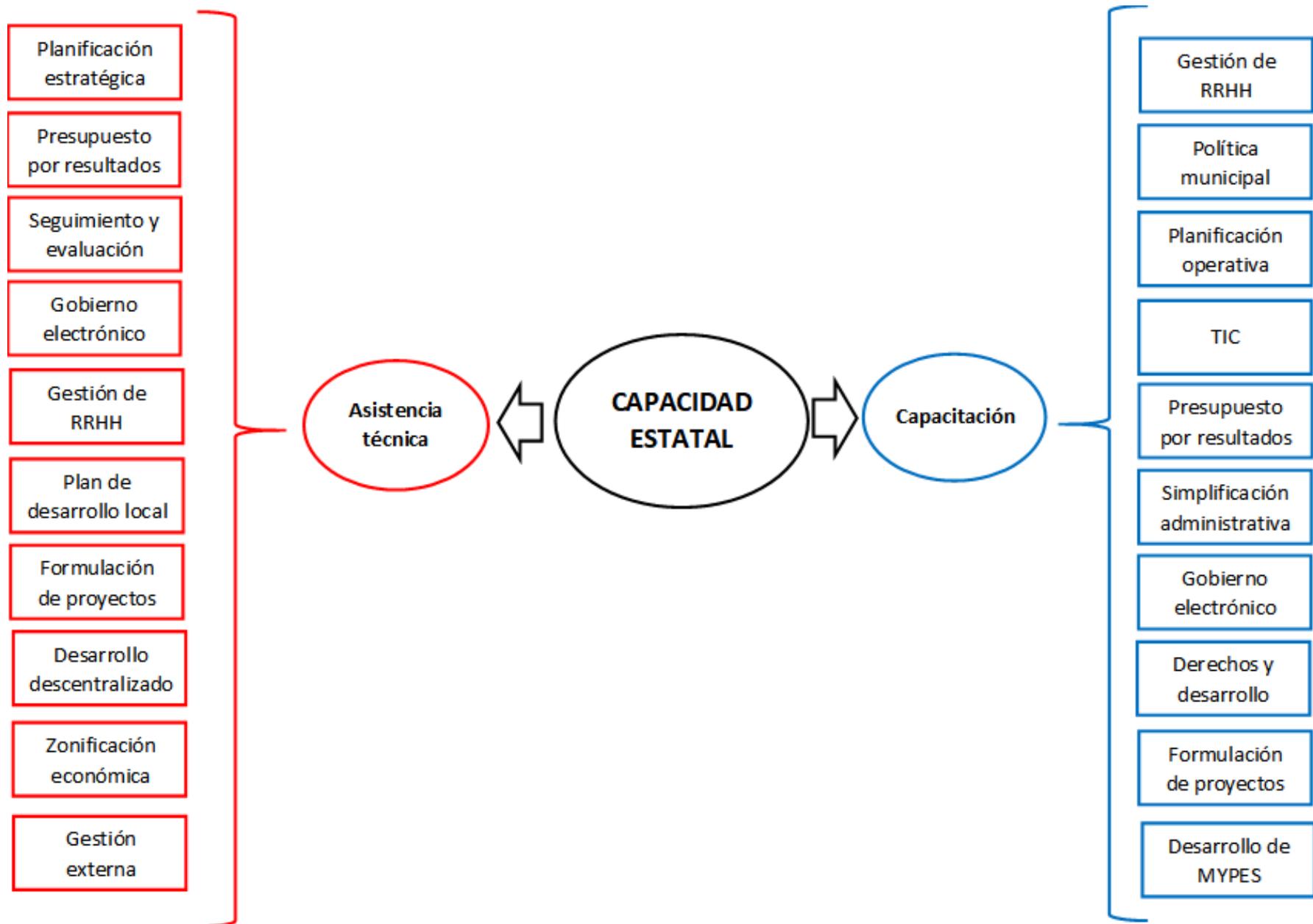
- Votos
- Afiliación partidaria
- Reelección
- Población en edad de votar
- Fuente: JNE 2014; INEI 2017

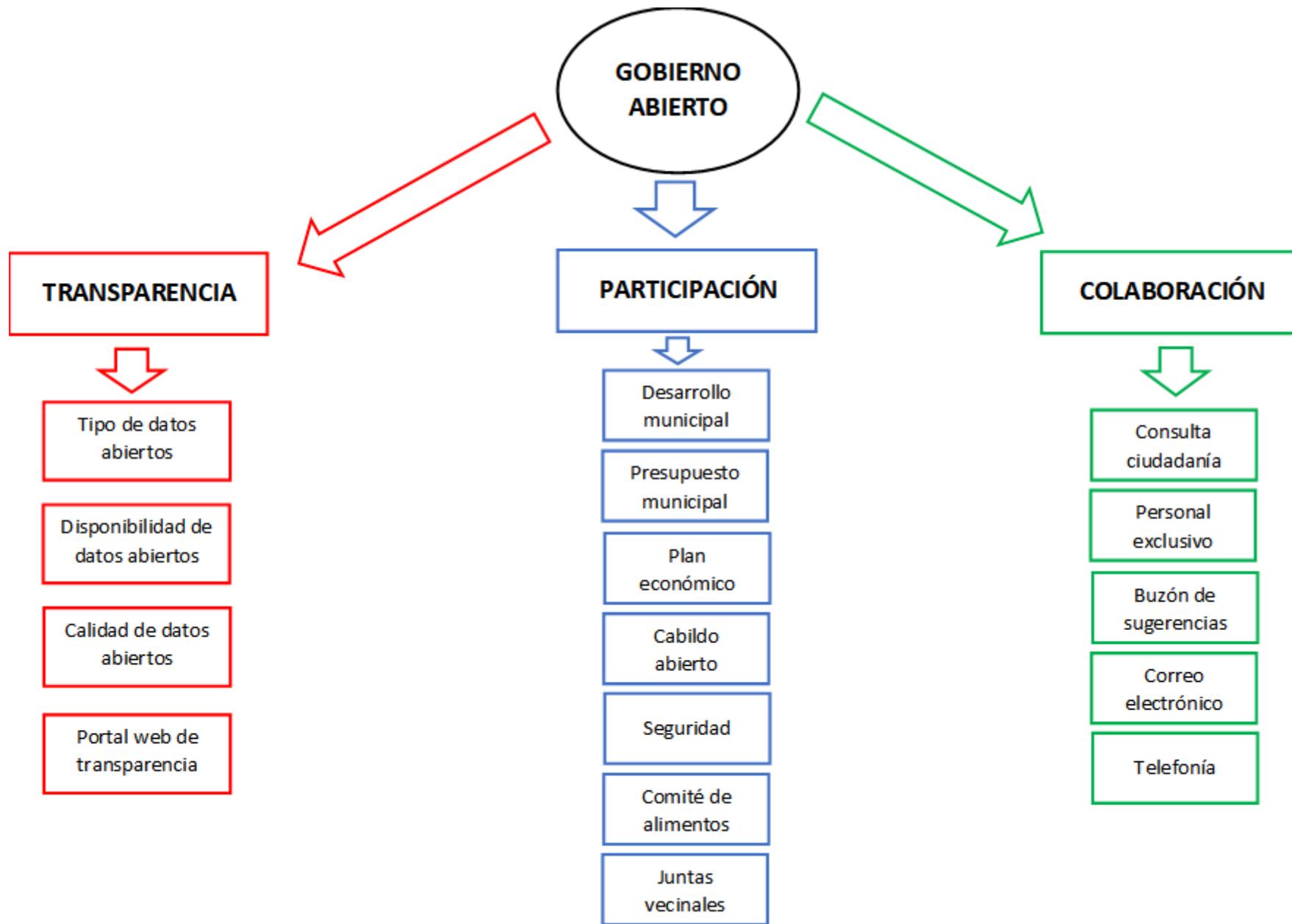
### CARACTERÍSTICAS DEL DISTRITO

- Desarrollo local
- Geografía y población
- Servicios públicos
- Fuente: INEI 2017; INEI 2013; RENAMU 2014

### GOBIERNO NACIONAL

- Instituciones en el distrito
- Fuente: SUSALUD 2014, INEI 2014, MINEDU 2014, Banco de la Nación 2014

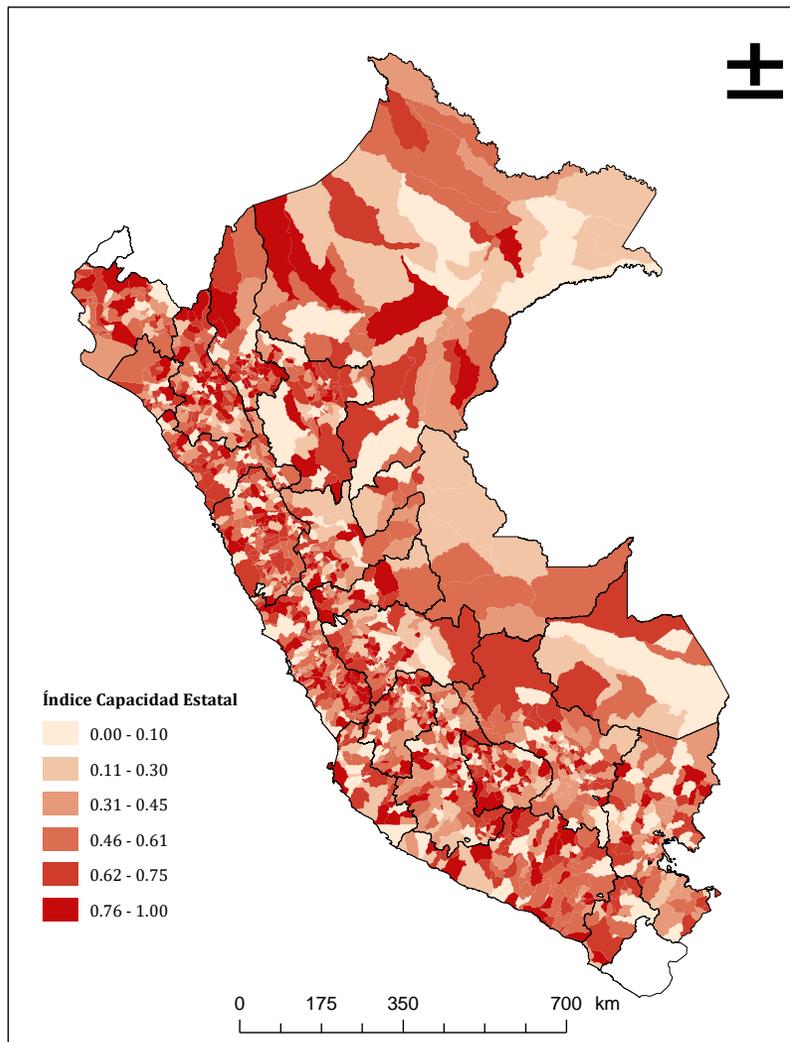




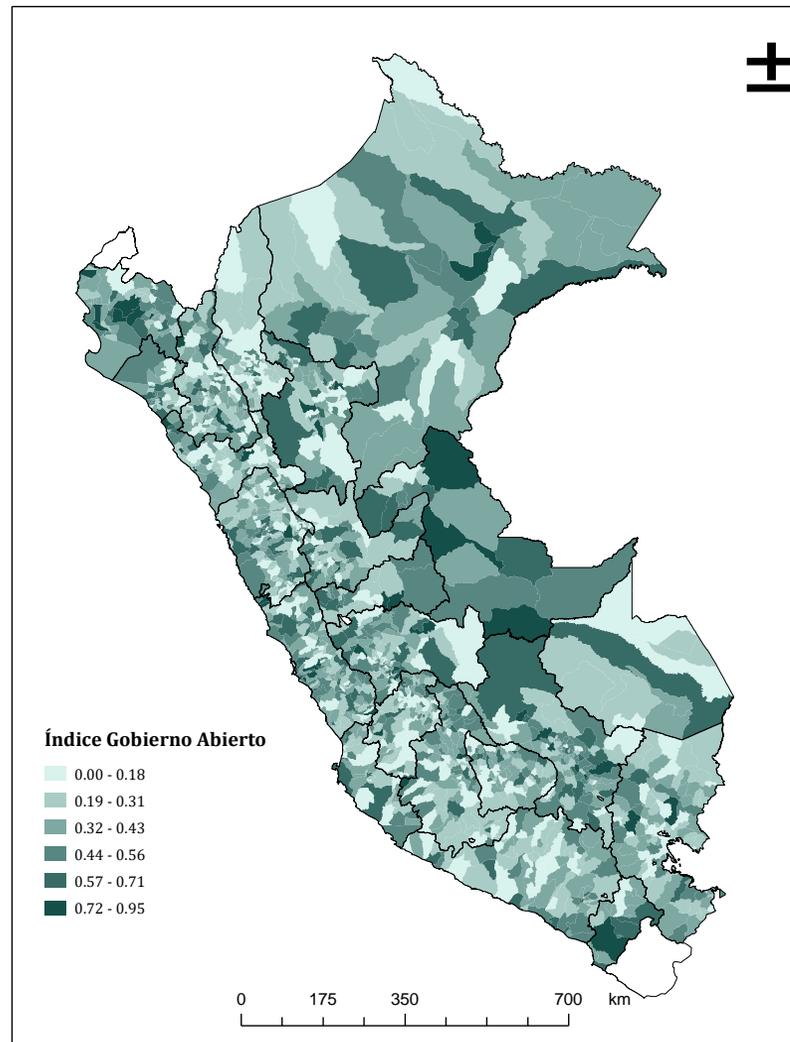
# Estadísticos descriptivos

Figura. Distribución distrital de los índices de Capacidad Estatal y Gobierno Abierto en los gobiernos locales del Perú (2014)

A. Índice de Capacidad Estatal



B. Índice de Gobierno Abierto



Fuente: RENAMU 2014. Elaboración propia.

# Contenido

1. Introducción

2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú

3. Marco teórico

4. Datos

**5. Metodología**

6. Resultados

7. Conclusiones y recomendaciones de política

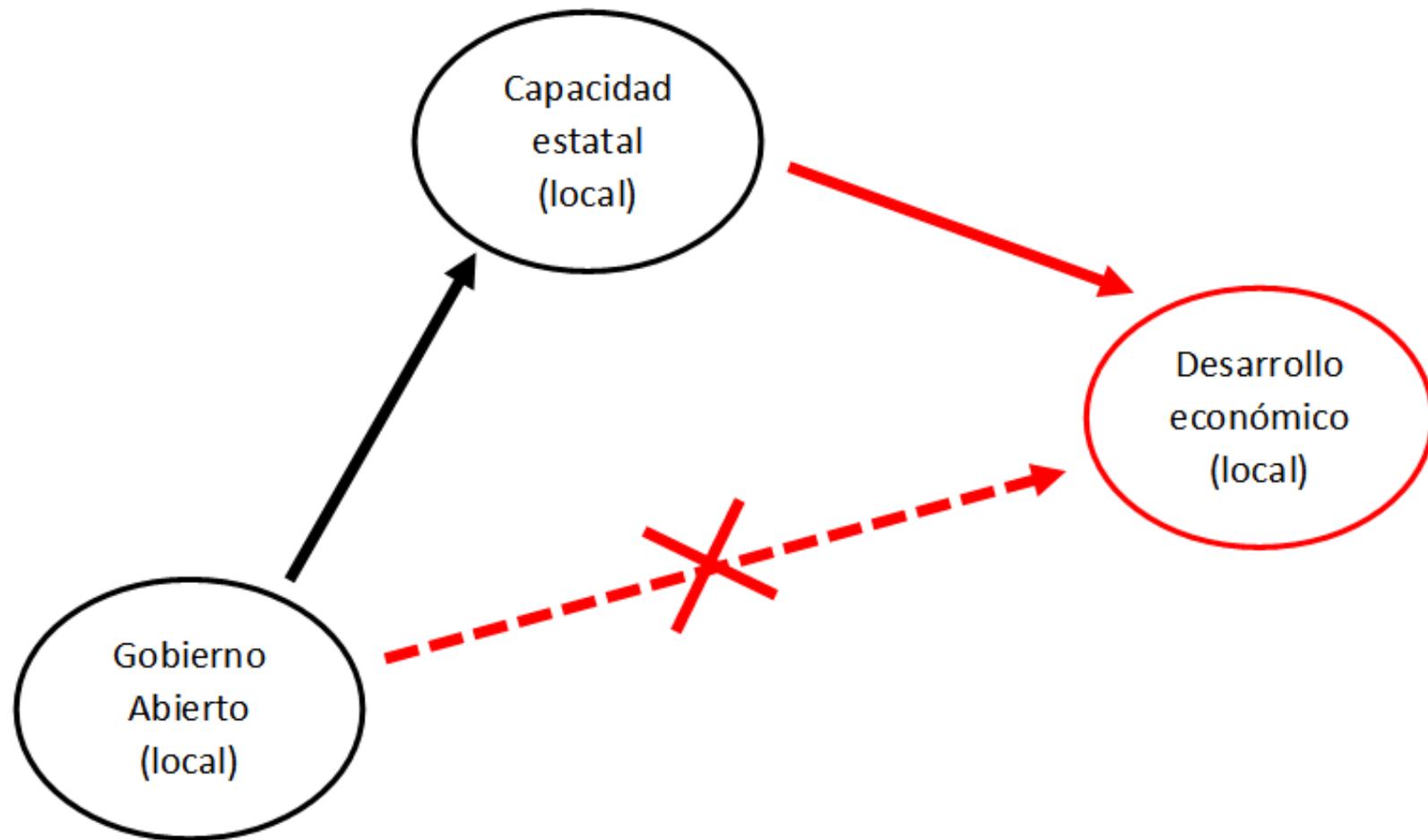
**5.**

# **Metodología**

## Metodología

- El problema de endogeneidad:
  - (1) Relación capacidad estatal-desarrollo económico.
  - (2) Relación externalidad entre gobiernos locales.
  - (3) Correlación espacial.
- Variables Instrumentales (IV): ¿Un buen “instrumento”? Gobierno Abierto a nivel local
  - (1) No correlación con no observables (*exogeneidad*).
  - (2) Determinante de la capacidad estatal a nivel local (*relevancia*).
  - (3) Influencia en los niveles de desarrollo solo a través de la capacidad estatal local (*exclusión de la ecuación principal*).

# Metodología



# Metodología

- Estimación de ecuaciones:

(1) Ecuación de capacidad estatal (*best response*):

$$IC_i = \frac{\phi}{\theta} \mathbf{SP}_i(\boldsymbol{\delta}) \mathbf{IC} + \frac{1}{\theta} g(\mathbf{IGA}_i \varphi + \mathbf{x}_i \beta) + \zeta_i^D + \xi_i$$

(2) Ecuación de desarrollo económico:

$$DEVELOP_i^j = \theta IC_i^2 + \gamma^j \mathbf{SP}_i(\boldsymbol{\delta}) \mathbf{IC} + \mathbf{x}_i \check{\beta}^j + \check{\zeta}_{is}^{jD} + \epsilon_i^j$$

# Contenido

1. Introducción

2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú

3. Marco teórico

4. Datos

5. Metodología

**6. Resultados**

7. Conclusiones y recomendaciones de política

**6.**

# **Resultados**

**Ecuación de mejor respuesta**  
**(Asignación de capacidad estatal)**

Variables	Índice de Capacidad Estatal (Total)		Índice de Capacidad Estatal (Asistencia)		Índice de Capacidad Estatal (Capacitación)	
	SLX-IV	SLX-IV	SLX-IV	SLX-IV	SLX-IV	SLX-IV
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>I. Primera Etapa IV (<math>SP_i(\delta)IC</math>)</b>						
<i>IGA</i> (vecinos)	1,474** (0,168)	1,436** (0,177)	1,265 (0,174)	1,452* (0,101)	1,521** (0,269)	1,631*** (0,223)
<i>IGA</i> <sub>transparencia</sub> (vecinos)	1,264* (0,248)	1,224** (0,255)	1,011 (0,223)	1,999 (0,982)	1,897** (0,238)	1,456* (0,287)
<i>IGA</i> <sub>participación</sub> (vecinos)	0,411** (0,002)	0,550* (0,020)	0,830*** (0,088)	0,750* (0,055)	0,514* (0,011)	0,682* (0,120)
<i>IGA</i> <sub>colaboración</sub> (vecinos)	1,132** (1,001)	1,481** (1,002)	1,022* (0,185)	1,366* (0,476)	1,350 (0,624)	1,641*** (0,555)
Características municipalidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Características distrito	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Log. población	Control	Instrum.	Control	Instrum.	Control	Instrum.
Log. Trabajadores municipales	Instrum.	Instrum.	Instrum.	Instrum.	Instrum.	Instrum.
Número de agencias municipales	Control	Instrum.	Control	Instrum.	Control	Instrum.
Observaciones	1854	1854	1854	1854	1854	1854

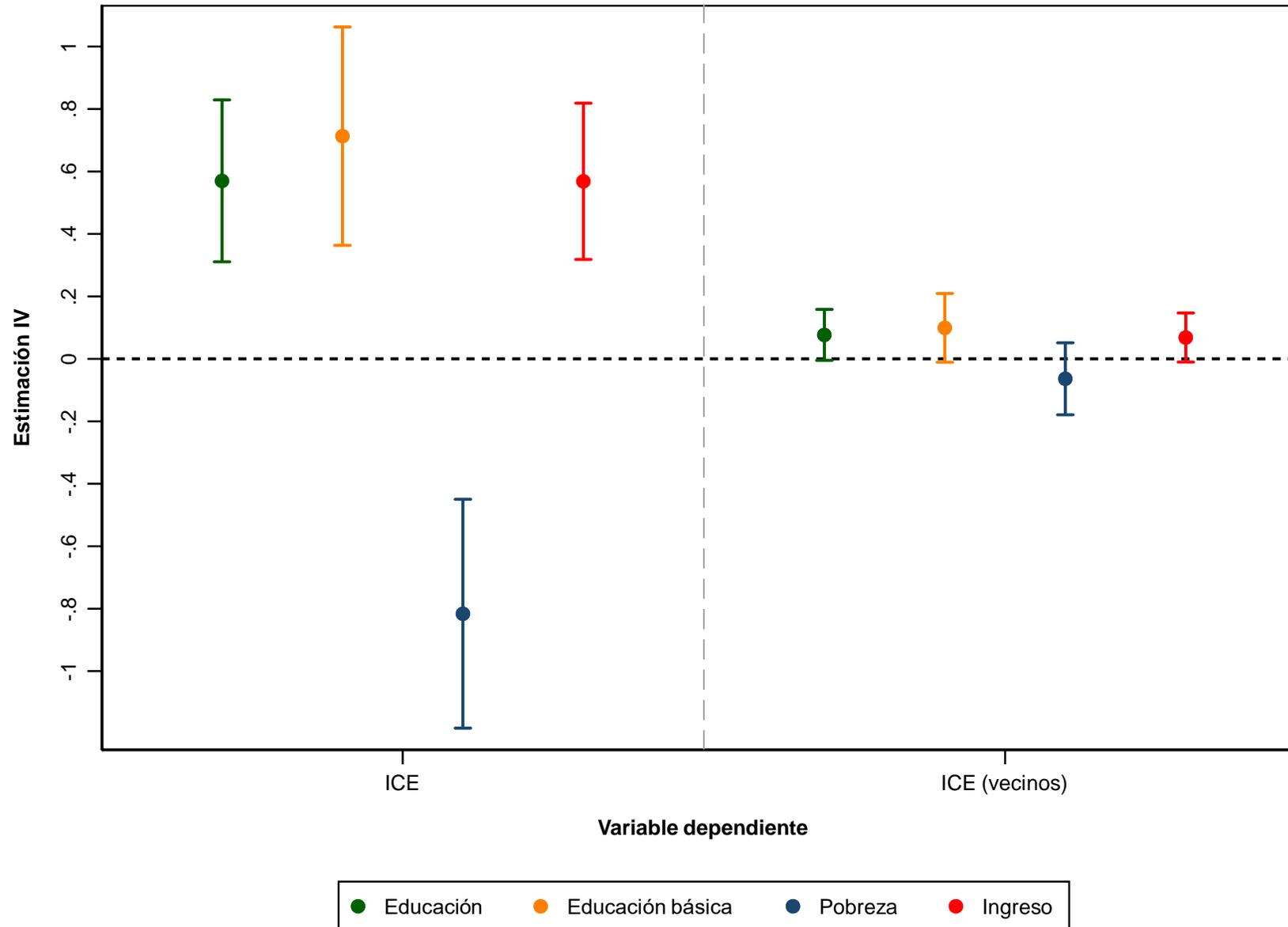
Nota: Se omiten los valores de la constante en la primera de estimación del modelo SLX-IV. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\* significativo al 99%, \*\* significativo al 95%, \* significativo al 90%.

Variables	Índice de Capacidad Estatal (Total)				Índice de Capacidad Estatal (Asistencia)				Índice de Capacidad Estatal (Capacitación)			
	SLX- MCO (1)	SLX-IV (2)	SLX-IV (3)	SLX- GMM (4)	SLX- MCO (5)	SLX-IV (6)	SLX-IV (7)	SLX- GMM (8)	SLX- MCO (9)	SLX-IV (10)	SLX-IV (11)	SLX- GMM (12)
<b>II. Equilibrio mejor respuesta</b>												
$dIC_i/dIC_j$	1,189** (0,003)	0,019*** (0,012)	0,020*** (0,012)	0,018* (0,003)	1,020** (0,002)	0,016** (0,003)	0,015** (0,003)	0,022*** (0,003)	2,011* (0,001)	0,042** (0,004)	0,044** (0,004)	0,026*** (0,003)
$dIC_i/d(IC_{asistencia})$	3,526*** (0,048)	0,009** (0,051)	-0,009 (0,047)	0,090 (0,059)	1,001* (0,033)	0,001** (0,033)	-0,111 (0,033)	0,086** (0,045)	3,117** (0,058)	0,017* (0,059)	-0,012 (0,060)	0,095** (0,085)
$dIC_i/d(IC_{capacitación})$	2,013** (0,025)	0,012* (0,026)	0,015** (0,024)	0,019* (0,030)	1,018 (0,029)	0,010** (0,029)	0,058** (0,011)	0,044*** (0,014)	0,001* (0,034)	0,002* (0,035)	0,002* (0,036)	0,004* (0,044)
Características municipalidad	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Características distrito	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Log. población	Control	Control	Instrum.	Instrum.	Control	Control	Instrum.	Instrum.	Control	Control	Instrum.	Instrum.
Log. Trabajadores municipales	Control	Instrum.	Instrum.	Instrum.	Control	Instrum.	Instrum.	Instrum.	Control	Instrum.	Instrum.	Instrum.
Número de agencias municipales	Control	Control	Instrum.	Instrum.	Control	Control	Instrum.	Instrum.	Control	Control	Instrum.	Instrum.
Observaciones	1854	1854	1854	1854	1854	1854	1854	1854	1854	1854	1854	1854

Nota: Se omiten los valores de la constante en la segunda etapa de estimación del modelo SLX-IV. Errores estándar robustos en paréntesis. \*\*\* significativo al 99%, \*\* significativo al 95%, \* significativo al 90%.

## Ecuación de desarrollo (modelo de externalidades)

**Figura. Efecto de la capacidad estatal sobre el nivel de desarrollo económico a nivel local**



# Contenido

1. Introducción

2. Descentralización y gobiernos locales en el Perú

3. Marco teórico

4. Datos

5. Metodología

6. Resultados

**7. Conclusiones y recomendaciones de política**

**7.**

# **Conclusiones**

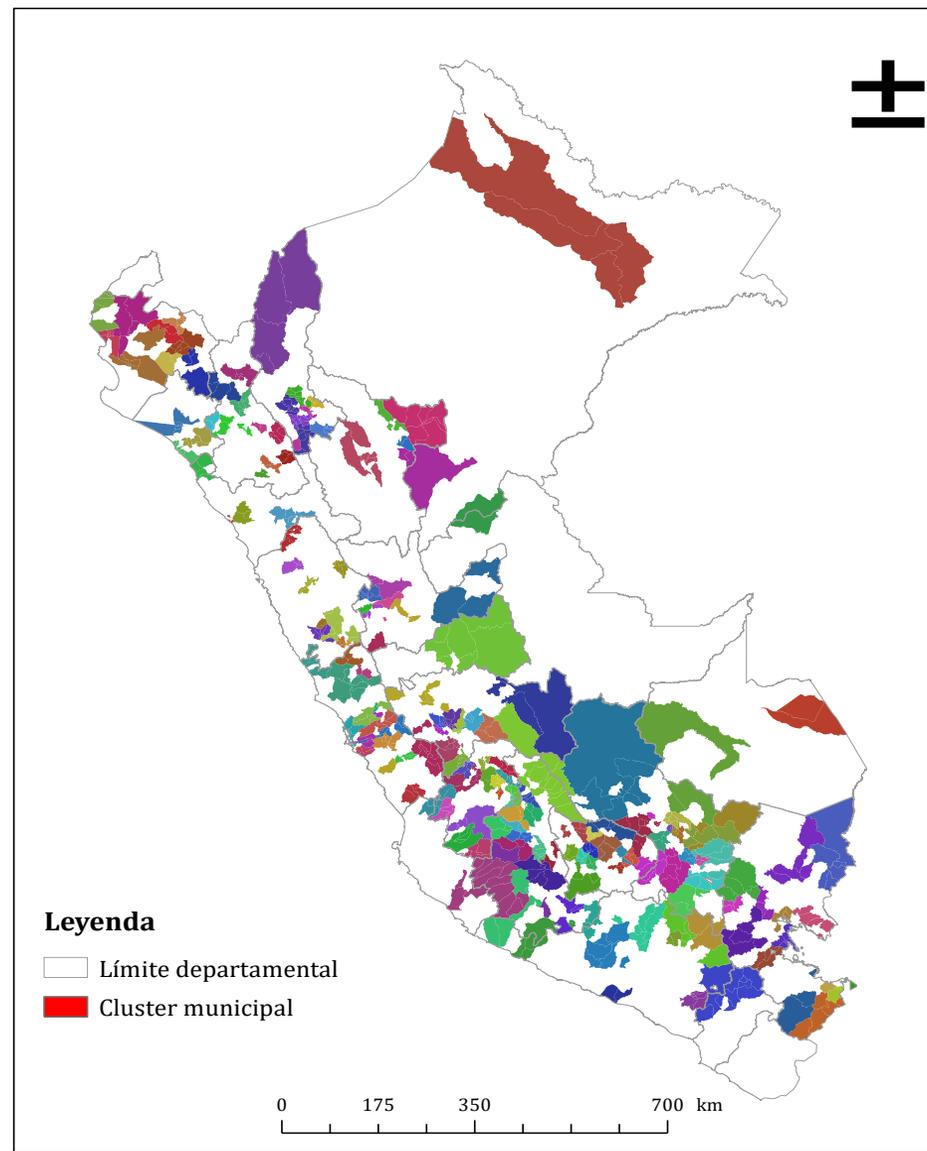
# Conclusiones

- Existe un efecto **positivo** en la interacción entre gobiernos locales, lo cual indica que el modelo de comportamiento (en promedio) entre gobiernos locales del Perú corresponde a uno de **complementos** y no de sustitutos.
- La capacidad estatal de los gobiernos locales está **positiva y significativamente** influenciada por el grado en el cual están involucrados los ciudadanos en las actividades del Estado local (**gobierno abierto**).
- No solo es importante la capacidad estatal de los gobiernos locales del Perú para mejorar el nivel educativo, disminuir la pobreza y aumentar los niveles de ingreso, sino que este efecto positivo sobre el desarrollo de los distritos está repotenciado por los efectos de las externalidades (*spillovers*) de la capacidad estatal de los gobiernos locales vecinos.

## Recomendaciones de política

- Aprovechar externalidades positivas entre gobiernos locales en distritos donde la presencia del gobierno nacional es baja/casi nula.
- Políticas de reasignación de capacidad estatal y ganancias de eficiencia para la mejora del nivel de desarrollo económico a nivel local.
- Más allá de las mancomunidades: una nueva herramienta de agrupamiento y/o tipologías de municipalidades distritales.
  - Modelo de Indicadores de Asociación Espacial Local (Local Indicators of Spatial Association - LISA) para agrupar municipios de acuerdo a la identificación de externalidades positivas.

Figura. Nuevas agrupaciones municipales en base a las externalidades positivas estimadas



*Nota:* La figura muestra 1027 municipalidades agrupadas en 225 clusters por el método LISA (Anselin, 1995). El método para construir los grupos de gobiernos locales consistió en estimar el modelo propuesto en la sección 7 e identificar a los gobiernos locales vecinos que ejercen una externalidad positiva. Se excluyen (i.e. no están agrupadas), las municipalidades que caracterizan un modelo de sustitutos (externalidades negativas) y las municipalidades que no tienen un efecto sobre sus vecinos (externalidades no significativas). Elaboración propia.

**“¿Juntos o separados hacia el desarrollo?:  
Gobierno abierto y la construcción de capacidad  
estatal en los gobiernos locales del Perú,  
2011-2014”**

**Diego Aguilar**  
**(*daguilar@iep.org.pe*)**

---