

Eduardo Ernesto Vega Luna
y Lorena Yalú Elías Ayay

MUNICIPALIDAD Y LUCHA **CONTRA** LA **CORRUPCIÓN**

EL CASO DE **LIMA NORTE**



MUNICIPALIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

EL CASO DE LIMA NORTE



Vega Luna, Eduardo Ernesto
Municipalidad y lucha contra la corrupción: el caso de Lima Norte / Eduardo Ernesto Vega Luna, Lorena Yalú Elías Ayay.- Primera edición.- Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020.
103 páginas: ilustraciones, gráficos; 17 x 24 cm
Bibliografía: páginas 85-91

ISBN: 978-612-4102-47-9

1. Municipalidades 2. Corrupción política 3. Corrupción administrativa 4. Gobierno municipal 5. Administración pública 6. Lima Metropolitana, Área (Perú) 7. Ciencia Política I. Elías Ayay, Lorena Yalú II. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Instituto de Ética y Desarrollo II. Konrad Adenauer Stiftung

Municipalidad y Lucha contra la corrupción. El caso de Lima Norte

© Eduardo Ernesto Vega Luna

© Lorena Yalú Elías Ayay

Primera edición, 2020

© **Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas**

Avenida Paso de los Andes 970, Pueblo Libre, Lima 21

Tel.: (511) 719-5990

www.uarm.edu.pe

© **Konrad-Adenauer-Stiftung e.V**

Avenida Larco 109, 2° Piso, Miraflores, Lima 18

Tel.: (511) 416-6100

www.kas.de/peru/es

Corrección de estilo: Mario Granda Rangel

Diseño de portada: Shirley Cjahua

Diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2020-05572

ISBN: 978-612-4102-47-9

Tiraje: 300 ejemplares

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María auxiliadora 156 – 164, Breña, Lima

Distribución gratuita / Prohibida su venta

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga la referencia a la fuente bibliográfica.

Impreso en el Perú / *Printed in Perú*

La presente investigación ha sido desarrollada por el *Instituto de Ética y Desarrollo* de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. En una primera fase de la investigación se contó con la colaboración del señor José Carlos Rojas Medrano.

ÍNDICE

Introducción	4
Cuestiones conceptuales y metodológicas	11
1.1 Marco Conceptual	11
1.2 Metodología y organización del estudio	14
Capítulo I: Contextualización de las municipalidades	17
2.1 Estructura de la municipalidad	17
2.2 Características de los municipios de Lima Norte	20
2.3 Áreas de riesgo de corrupción en las municipalidades de Lima Norte	32
2.3.1 Gestión municipal interna	32
2.3.2 Gestión municipal externa	38
Capítulo II: El rol del concejo municipal frente al contexto	47
3.1 El perfil del concejo municipal	47
3.2 El perfil de los alcaldes	56
3.3 Un elemento adicional del perfil	62
3.4 La ley, sobre qué legislan	64
3.5 La ley, elementos para la fiscalización	68
3.6 Las comisiones municipales	72
3.7 Transparencia con la ciudadanía	74
Conclusiones y recomendaciones	79
Bibliografía	85
Anexos	93

INTRODUCCIÓN

Desde finales del año 2017, con la denuncia del Departamento de Estado de EE. UU a Odebrecht, el tema de la corrupción ha vuelto a tomar impulso para dar cuenta de las graves consecuencias que está causando a nivel internacional, pues afecta seriamente la democracia, la economía y la confianza global de las y los ciudadanos en las autoridades. El Perú no es ajeno a esta situación. La gravedad de los casos de corrupción de los últimos años ha involucrado a la clase política, empresarial y al sistema de justicia. Pero la corrupción también se pone de manifiesto en distintas regiones y municipios del país, poniendo en grave riesgo la gobernabilidad, la provisión de servicios básicos y, en última instancia, los derechos ciudadanos.

Desde el Estado Peruano se han ido implementando distintas acciones para contrarrestar estos hechos, razón por la que hoy se habla de programas de integridad en el sector público como una tarea preventiva en contra de la corrupción. Ya no se trata solo de sancionar, sino de prevenir estas transgresiones que afectan principalmente los derechos fundamentales de las personas.

Por supuesto, esta situación reconoce que la corrupción no es un hecho aislado. La crisis de partidos, la precariedad de las instituciones y el proceso de descentralización han contribuido activamente a este devenir del sistema político en una fatiga de la democracia¹, la gobernabilidad, el desarrollo y la confianza ciudadana.

En este contexto, esta investigación se propone analizar la situación de las municipalidades y la corrupción, pues son instancias de importante poder político que gestionan recursos, desarrollan programas y proveen de servicios básicos para el desarrollo local. Las municipalidades son las instancias más

1 Van Reybrouck (2017, 27) propone el término “síndrome de fatiga democrática” en referencia a la “abstención, fluctuación del voto, la pérdida de afiliados de los partidos, la incapacidad de la administración, el debilitamiento político, el temor al fracaso electoral, las dificultades de captación de nuevos políticos, el afán compulsivo de protagonismo, la fiebre crónica de las campañas electorales, el estrés agotador de los medios de comunicación, la indiferencia (..)”.

cercanas a la ciudadanía, razón por lo que su labor influye de modo importante en la calidad de vida de las personas.

Por supuesto, con los años, los gobiernos locales han asumido mayor compromiso político, técnico y social para mejorar las condiciones de vida de la población. Tanto es así que no se duda de su rol fundamental para el desarrollo local, pero sí de su capacidad para un desempeño transparente, eficiente y con resultados tangibles.

Las municipalidades no han sido ajenas a la corrupción. Cientos de alcaldes procesados y sancionados, municipalidades quebradas financieramente o con numerosos arbitrajes y obras paralizadas son una muestra evidente de ello. Aunque la atención suele centrarse en el impacto financiero de sus conductas corruptas, también hay resultados en la gobernabilidad que son igualmente dañinos y difíciles de recuperar, como la pérdida de confianza ciudadana o el impacto negativo en la cultura organizacional y en la moral de los funcionarios y funcionarias públicas.

En tal sentido, el objetivo de esta investigación es analizar la capacidad que tiene el concejo municipal, enfatizando la labor del alcalde y la de los regidores y regidoras para prevenir la corrupción y revertir esta situación que afecta a las municipalidades.

Un estudio de esta naturaleza tiene distintas dificultades debido a las diferencias que existen entre las mismas municipalidades del país, sea por su extensión, sus recursos, su ubicación y su población. Es por ello que para este estudio se analiza una muestra de las municipalidades de Lima Norte que, pese a sus particularidades, tienen elementos comunes que las describen y que permiten un estudio comparativo. No obstante, la realización de este estudio ha estado marcada por las complicaciones que caracterizan a la corrupción, tales como la cancelación de entrevistas ya concertadas, la falta de respuestas o las dificultades para acceder y comprender la información oficial pública, pese a las normas establecidas por Transparencia.

La pregunta con la que se inició esta investigación fue la siguiente: “¿Cuál es la competencia y función que cumple el concejo municipal en la lucha contra la corrupción?” A partir de ella, fue posible conocer otros aspectos habituales de las municipalidades, así como los riesgos de corrupción que enfrentan o que ya están instalados en los distritos. Esto se refleja, por ejemplo, en el tráfico de terrenos, en los procesos deficientes de trámites y licencias, en las obras públicas direccionadas y en la gestión municipal que puede afectar servicios tan básicos como el recojo de basura o el mayor número de serenos para brindar seguridad ciudadana de calidad en los distritos.

Por consiguiente, esta investigación presenta primero una contextualización de las municipalidades de Lima Norte y una descripción de su estructura, de los datos específicos, las dificultades internas y los problemas que enfrentan. También se incluye el perfil de los alcaldes, los regidores y las regidoras realizado a partir de la información pública consignada por ellos mismos. Posteriormente, se describe el desempeño que cumple el concejo municipal en el ejercicio de fiscalización y legislación en el marco de la lucha contra la corrupción. Finalmente, se establecen algunas conclusiones y recomendaciones sobre este tema.

El estudio que aquí presentamos empezó en el 2019, cuando los nuevos alcaldes y los regidores y regidoras empezaron sus gestiones municipales para el periodo 2019 – 2022. En este sentido, consideramos que el estudio puede ayudar a las autoridades de Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra y San Martín de Porres a mejorar sus gestiones municipales y prevenir la corrupción que perjudica a los distritos del Perú.

Lima, agosto del 2020

CUESTIONES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

1.1 Marco Conceptual

La corrupción, entendida como el mal uso del poder político-burocrático por parte de camarillas de funcionarios, es uno de los flagelos más grandes, sino el más importante, que afronta el país. La colusión de los trabajadores municipales con los mezquinos intereses privados para obtener ventajas económicas, la malversación o el desvío de recursos públicos, además de la distorsión de políticas e instituciones (Quiroz, 2013, p.38), no hace sino perjudicar a la ciudadanía y a las propias instituciones que representan.

La discusión sobre este fenómeno ha venido incrementándose gradualmente, al punto de posicionarse como un tema principal en los últimos años. Es así como hoy la corrupción se investiga de manera especializada y se cifra para evaluar su efecto en las distintas esferas de lo social, lo político y lo económico.

Las consecuencias de la corrupción se traducen en la inestabilidad política de los Estados, la ineficiencia y el desaprovechamiento de los recursos, la mala implementación de las políticas públicas y la desconfianza recíproca entre los ciudadanos y la institución (Montoya, 2011) (Jaramillo y Bardález, 2019), lo que obliga a pensar si la descentralización genera mayores o menores niveles de corrupción. De acuerdo con Tanaka (2005), la centralización aumenta las posibilidades de corrupción, en tanto que un pequeño grupo concentra el poder y uno de sus objetivos consiste en no tener competencia de ninguna clase. Asimismo, cuando el poder se encuentra disperso, las posibilidades de visibilidad de los actos de corrupción son mayores, puesto que actúan en competencia y autónomamente, generando la pérdida de legitimidad estatal. Sin embargo, Kahhat (2005) propone que la corrupción centralizada es menos nociva económicamente que cuando es descentralizada, debido a que, en el segundo caso, se multiplican las posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones. De esta forma, pese a que en la corrupción centralizada los montos

tienden a ser mayores y las estrategias son más sofisticadas, existe la posibilidad de monitorear los procesos y los patrones de corrupción conocidos.

Es a partir de procesos como estos que la mirada se centra en los gobiernos locales, entidades que se encuentran en la base de la organización territorial del Estado y son canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos. Asuntos públicos que, además, institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las colectividades, además de elementos esenciales como el territorio, la población y la organización². Sin embargo, estos procesos se ven amenazados por el déficit de profesionales y de personal bien capacitado a nivel descentralizado para garantizar un mínimo de estabilidad administrativa que haga sostenible a la administración. Otro elemento que desafía esta situación es que, a partir de la prohibición de reelección inmediata, los alcaldes tienen que resolver la situación en un mandato electoral único.

En el Perú, quien ejerce el gobierno local es la municipalidad, institución que está constituida por un alcalde, un concejo municipal (presidido por el alcalde y los regidores) y un cuerpo administrativo a cargo de directores, funcionarios, empleados y obreros. Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Se puede afirmar, pues, que las municipalidades son órganos autónomos de gobierno local (Muñoz, 2010, p. 9), lejos de la idea de que son solo un cuerpo técnico para la planificación y la gestión del desarrollo local.

La dificultad sobre el modo en que se aprecian las municipalidades yace en que, de acuerdo con Muñoz (2010), la relación entre política y desarrollo local ha sido insuficientemente estudiada en el Perú. Lo mismo ocurre con el rol de la alcaldía y el concejo municipal en su lucha contra la corrupción, aunque autores como Huber (2008), Pajuelo (2009), Muñoz (2013) y Mujica (2005 y 2006) han realizado algunos avances. En estos se puede encontrar la dinámica que liga las redes interpersonales y el patrimonialismo o clientelismo, así como las prácticas de poder, informalidad y corrupción que albergan. De hecho, Mujica (2011, p. 42) explica que “así como la corrupción resulta ser un lenguaje, es también un modo de transgredir, de ahí que la transgresión pueda ser entendida como un lenguaje, como un acto con sentido”, es decir, lo que interesa es la relación del delito o la transgresión con la ley, y no su oposición, que estructura relaciones de poder y supera la lógica económica.

2 Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 1.

Para prevenir la corrupción, el concejo municipal y la alcaldía no solo tienen el desafío de enfocarse en la búsqueda de “soluciones de laboratorio” (Huber, 2008) sino en la comprensión del problema en el espacio local. Para ello se hace imprescindible que las disposiciones normativas o el diseño organizacional de las instituciones públicas puedan resultar eficaces contra la corrupción porque, si bien la reelección inmediata de alcaldes ya no está permitida³, el diseño institucional vigente da origen a cuerpos políticos alcaldistas y con mayoría absoluta en el concejo, dificultando la posibilidad de que este último se convierta en un primer nivel de control interno en las municipalidades (Muñoz, 2005) y, además, facilitando las intrincadas formas de corrupción y la no responsabilidad de la gestión municipal. Aunque, por supuesto, tampoco se sabría cómo gobernaría el alcalde si tuviera una mayoría opositora en el concejo.

Lo cierto es que la corrupción revela el modo en que la municipalidad reproduce los males de los órganos de gobierno del Estado, lo que se expresa en la pugna por una mayor jerarquía y preeminencia de los miembros de cada uno de los órganos (Rodríguez, 1987). En este contexto, la lucha contra la corrupción solo aparece como un discurso y una herramienta contra el adversario. Si se requiere hacer un cambio, todo dependerá de la relación que se establezca entre las principales fuerzas de gobierno: “alcalde fuerte–concejo débil, alcalde débil–concejo fuerte o equilibrio de poderes” (Rodríguez, 1987, p. 45).

Frente a estas posibles tensiones, la preocupación consiste en saber si los gobiernos locales tienen la capacidad para llevar adelante los fines de su gestión con integridad y con políticas anticorrupción establecidas. De acuerdo con Bertranou (2011), las capacidades estatales sólo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou 2011, p. 32). Siguiendo al autor, la capacidad estatal se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, “aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional” (Bertranou 2012, p. 6).

3 Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes, artículo 194.

Grindle (1996) también relaciona la noción de capacidades con la de buen desempeño o logro de resultados, sostiene que “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas” (Grindle 1996, cit. en Completa, 2016, p.63)

Es compleja la forma de entender la capacidad de las municipalidades, justamente, por la diversidad de sus dimensiones. Desde el ámbito administrativo–meritocrático (Evans y Rauch, 1999), los factores organizativos, de procedimiento y de recursos humanos (Sikkink 1993), la calidad del sistema de reglas de juego (Gedes 1994), los gobernantes para resolver las demandas de los grupos mayoritarios de la población (Repetto 2003 y 2007), hasta las habilidades internas y externas del Estado (Abal y Cao, 2012).

Sin duda, el desarrollo de las potencialidades de los gobiernos locales puede conducir a instituciones de suficiente representatividad y mayor capacidad de gestión de los servicios públicos y de los problemas locales que puedan contribuir a la gobernabilidad del país.

1.2 Metodología y organización del estudio

Este estudio emplea una metodología de enfoque cualitativo y hace uso de un corte descriptivo y otro interpretativo. Debido a la poca literatura sobre el tema, se trata de un trabajo de carácter exploratorio que, esperamos, servirá para acumular un mayor interés y conocimiento sobre el rol del concejo municipal en la prevención de la corrupción en los distritos de Lima Norte.

Para el desarrollo de esta investigación, se han utilizado tres herramientas de recojo de información.

a) Entrevistas semiestructuradas a profundidad realizadas a alcaldes, regidores, exalcaldes y exregidores de los distritos de Carabayllo, Puente Piedra, San Martín de Porres, Comas, Independencia y Los Olivos. También se han entrevistado a actores clave, tales como funcionarios, académicos y diversos actores de la sociedad civil. En ese sentido, la presentación de los testimonios rescatados de las entrevistas está organizada por el tipo de persona (autoridad) entrevistada:

- Entrevista A: Alcaldes
- Entrevista B: Funcionarios

- Entrevista C: Regidores
 - Entrevista D: Académicos y Sociedad Civil
- b) Observación no-participante a las gestiones municipales en los distritos de Lima Norte.
 - c) Procesamiento de información de los acuerdos municipales, periódicos locales e informes de la Contraloría General y la Procuraduría Pública, así como análisis de información proporcionada por instituciones públicas y fuentes académicas.

Limitaciones para la investigación

Una primera dificultad para llevar a cabo esta investigación tiene que ver con la poca cantidad de literatura peruana sobre política subnacional. Pese a ser un país descentralizado hace más de quince años, las investigaciones se han concentrado más en el tema electoral y la política, dejando de lado el tema de la gestión y la confianza local. Es así que la información sobre las municipalidades, la gestión ejecutiva y el rol del concejo municipal es escasa.

Otro problema para el desarrollo de este estudio fue la coordinación y confirmación de entrevistas con los alcaldes, regidores, regidoras y otros funcionarios. En algunas ocasiones se enviaron cartas hasta en tres ocasiones para solicitar entrevistas a alcaldes y regidores, pero pocas fueron las veces en que hubo respuestas a las solicitudes. También se intentó comunicación a través de los correos institucionales y tampoco hubo un desenlace exitoso. A pesar de los intentos, no ha sido posible ningún contacto con la Municipalidad de Comas⁴.

4 Las fechas y los números de cargo de las cartas enviadas a la Subgerencia de Trámite Documentario y Archivo de la Municipalidad de Comas fueron los siguientes: i) 11 de marzo de 2019, expediente n° 9589-19. ii) 17 de mayo de 2019, expediente n° 19516-19. iii) 09 de septiembre de 2019, expediente n° 38517-19.

CAPÍTULO I: CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES

2.1 Estructura de una municipalidad

Para iniciar un estudio sobre las municipalidades es importante diferenciar dos términos que son usados con frecuencia como sinónimos pero que tienen una diferencia notable: municipio y municipalidad. El primero es la entidad social integrada por tres elementos inseparables, como son la población, el territorio y el poder municipal (capacidad de autogobierno), mientras que por el segundo se comprende a aquella institución que en representación del municipio cumple la función de gobierno y administración con la finalidad de lograr el desarrollo de su circunscripción y satisfacer las necesidades elementales de sus vecinos (Mállap, 2013).

A partir de ello, y de acuerdo con la ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía. El primero es el aparato político, conformado por el alcalde y el número de regidores que establece el Jurado Nacional de Elecciones⁵, mientras que el segundo es el aparato administrativo, conformado por el Alcalde (representante legal de la municipalidad), los órganos de coordinación local y la administración municipal.

El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. En su facultad legislativa, dicta, modifica y deroga las normas municipales de su competencia; en su competencia económica y financiera, aprueba el presupuesto anual, autoriza los programas de obras y servicios; en su competencia administrativa, aprueba la creación de empresas municipales, solicita el cese del gerente municipal⁶ y acuerda el régimen de la administración de los bie-

5 En ningún caso es inferior a cinco (5) ni mayor de quince (15). Se exceptúa al Concejo Provincial de Lima, que cuenta con treinta y nueve (39) regidores.

6 El concejo municipal puede cesar al gerente municipal cuando exista delito doloso o falta grave.

nes y rentas. Respecto a su competencia fiscalizadora y de control, aprueba y controla los planes de desarrollo local, declara la vacancia de los cargos de alcalde y de regidores, realiza las investigaciones que juzgue necesarias y, en su competencia de asesoramiento, trabaja en comisiones consultivas permanentes⁷.

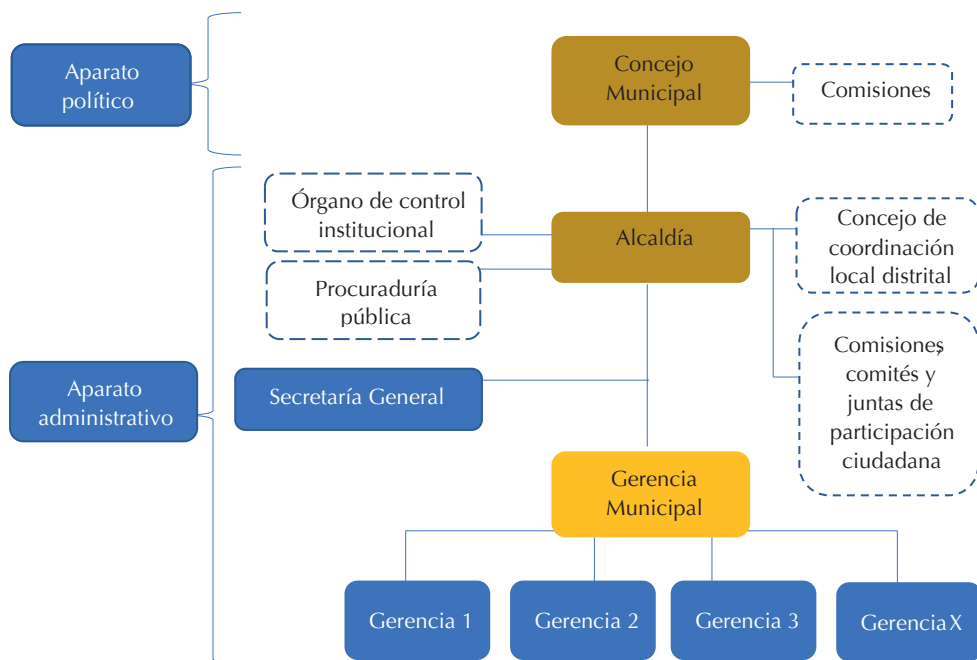
El alcalde es la máxima autoridad administrativa y debe cumplir con una serie de competencias ejecutivas para el buen funcionamiento de la municipalidad. A nivel ejecutivo, es el que debe convocar y presidir las sesiones del concejo municipal; a nivel de la administración interna, debe defender y cautelar por los derechos de la alcaldía, proponer el reglamento interno y nombrar y remover al personal administrativo; a nivel de la administración externa, debe ejecutar los planes de desarrollo y coordinar con las dependencias públicas los asuntos municipales; a nivel de las competencias económicas y financieras, debe someter al concejo municipal el proyecto de presupuesto, la memoria y la cuenta general del ejercicio económico fenecido, tanto como convocar las licitaciones públicas o los concursos de precios; a nivel de la representación política, debe celebrar todos los actos y contratos para el ejercicio de su función; y en cuanto a su competencia sancionadora, debe promulgar las ordenanzas y someter al concejo los pedidos que formulen los ciudadanos.

Para que el alcalde pueda cumplir con sus obligaciones, se hace necesario que se establezcan áreas de trabajo especializado, así como que “se definan las funciones básicas, se creen mecanismos de coordinación y comunicación necesarios y se utilicen métodos y recursos tecnológicos administrativos adecuados” (Rodríguez, 1986, p. 48). Es así que la responsabilidad administrativa recae en la Gerencia Municipal, una oficina de dedicación exclusiva que se encuentra a cargo de una persona de confianza designada por el alcalde⁸ y a la que se le delegan las acciones administrativas que se deben cumplir.

7 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Atribuciones del Concejo Municipal.

8 El alcalde puede cesar al responsable de la Gerencia Municipal sin expresión de causa.

Gráfico 1.
Estructura de la municipalidad



Fuente: Elaboración propia

En virtud de la autonomía del gobierno local, una municipalidad puede formular sus propias leyes, siempre que estén en consonancia con el ordenamiento jurídico nacional. En ese sentido, a través de las ordenanzas⁹ se aprueba la organización interna, la regulación, la administración y la supervisión de los servicios públicos y los asuntos en los que la municipalidad tiene competencia normativa.

Para la iniciativa legislativa, el alcalde, los regidores e incluso los ciudadanos de la localidad tienen la facultad de proponer proyectos de normas municipales. Los proyectos son discutidos en la comisión correspondiente de regidores, quienes a su vez pueden consultar con expertos o entendidos en la materia, las oficinas administrativas involucradas y las organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas¹⁰. Posteriormente, la comisión de regidores

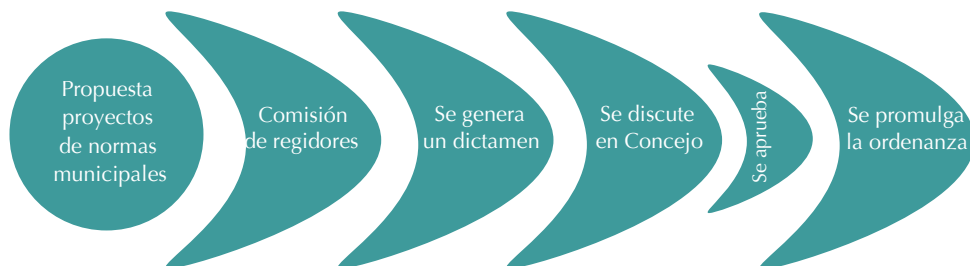
9 Normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal.

10 En algunos casos, los proyectos pueden ser prepublicados para recibir las sugerencias o críticas de la opinión pública.

emite un dictamen sobre el tema referido para ser sometido al concejo municipal, donde se discutirá el proyecto para aprobarlo o rechazarlo. En caso de que se apruebe, el alcalde promulgará la norma y ordenará su publicación en los diarios de mayor circulación o en el panel de información municipal, en el portal de transparencia y el portal institucional para su entrada en vigencia¹¹.

Por otra parte, los decretos de alcaldía son los que establecen las normas reglamentarias y la aplicación de las ordenanzas. Estos decretos también sirven para elaborar los procesos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal, así como regular los asuntos de orden y de interés general para el vecindario, siempre y cuando no sean de competencia del concejo municipal. Y en el caso de que se tenga que resolver asuntos de carácter administrativo, también se emiten las resoluciones.

Gráfico 2.
Proceso para aprobar una norma municipal



Fuente: Elaboración propia

2.2 Características de los municipios de Lima Norte

El Perú ha sido conocido por la primacía de Lima y el poco desarrollo de las ciudades secundarias por no tener un sistema urbano que pueda ser sustento de un desarrollo nacional armonioso (Joseph, 2009, p. 55). Efectivamente, Portes y Roberts explican que el Perú avanza lento en la creación de una red de ciudades secundarias que refleje un crecimiento económico moderno y articulado (INEI, 1996).

11 La norma no rige si no ha sido promulgada y publicada.

Es así como Lima se ha convertido en la representación de la ciudad para el país. De hecho, las particularidades y demandas territoriales, institucionales y de gestión pública propias de su alta densidad poblacional de casi 10 millones de personas¹² la acerca a una de las condiciones que caracteriza a una megaciudad (Montoya, 2019). De acuerdo con Castells (1997, p. 437), las megaciudades “son los nodos de la economía global y concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión en todo el planeta; el control de los medios de comunicación y el poder de la política real”.

Aunque Lima aún está lejos de la pugna por alcanzar ser un nodo de la economía global por las dificultades para articular y establecer un modelo de gestión público, para Joseph (2009), en las últimas décadas, lo que ha colaborado a crear un tipo de articulación e identidad a los diferentes territorios de Lima ha sido el ingreso del gran capital financiero comercial. El ejemplo más notable de esta tendencia es en Lima Norte con el centro comercial “Mega Plaza” y, posteriormente, “Plaza Norte”.

Es sorprendente el proceso de organización, urbanización, desarrollo laboral, comercial y financiero que ha sucedido en el territorio de Lima Norte en las últimas décadas, sobre todo porque alberga a algunos de los distritos más antiguos de Lima y algunos de los más poblados a nivel nacional. Lo que en algún momento fue el “Cono Norte”¹³, constituido por un paisaje de haciendas, con cordilleras áridas y despobladas, pasó a convertirse en una zona de barriadas con pistas de tierra y chozas de esteras sin luz, agua, ni desagüe. Posteriormente, la zona desarrolló una mayor infraestructura urbana y sus pobladores construyeron y autoconstruyeron sus viviendas. Hoy, Lima Norte se caracteriza por el dinamismo urbano de sus negocios y sus centros comerciales¹⁴.

La historia de sus distritos se remonta a los tiempos de la Colonia, cuando en el año 1571 se fundó la Reducción de San Pedro de Carabayllo, y luego a los de la República, cuando en 1821 se creó el distrito de Carabayllo. Este lugar fue el distrito “de hecho” que había en el valle del Chillón y que tenía

12 Un tercio de habitantes del Perú vive en Lima.

13 La denominación genérica de “cono”, en el habla cotidiana, equivalía a “distritos pobres”, “de pobres” o “de pueblos jóvenes” (Vásquez, 2019, p. 21).

14 La denominación de “Limas” hoy en día reemplaza el término que alguna vez se usó como “los Conos (...) La Lima actual, es mucho más compleja y diversa y la idea de “cono” como una proyección desde “un centro” ha perdido vigencia como imagen para representar una ciudad que cuenta con muchas centralidades (Vásquez, 2019, p. 21)

como límites a Chancay, Canta, Huarochirí, Lima, Río Rímac y el Océano Pacífico¹⁵. Posteriormente, en el año 1927, se creó el distrito de Puente Piedra, cuyo origen se encuentra en el asentamiento de los primeros comuneros que conformaron la “Sociedad de comuneros de Puente Piedra”¹⁶. Años después, en 1950, se creó el Distrito Obrero Industrial 27 de Octubre, nombre que luego cambiaría al de Fray Martín de Porres, y luego, con la canonización del beato, a San Martín de Porres¹⁷.

Una década después, en el año 1961, se creó el distrito de Comas producto de una ocupación que inició 3 años antes. Comas fue una de las primeras invasiones organizadas que comenzaron a poblar la periferia de Lima Metropolitana¹⁸. En seguida, en el año 1964, se creó el distrito de Independencia, que resultó como una alternativa diferente a la ocupación de Comas debido a la cercanía que tenía con el centro y la zona industrial de las avenidas Argentina y Colonial¹⁹. En el año 1989, se creó el distrito de Los Olivos, que surgió de la separación del distrito de San Martín de Porres debido al descuido de los servicios municipales de este municipio²⁰.

Como ya se ha señalado, las grandes transformaciones que se produjeron en Lima Norte causaron grandes cambios demográficos en las zonas rurales. Los territorios que hasta en un momento se habían dedicado a la actividad agrícola o estaban destinados para la construcción de casas comenzaron a ser reemplazados por residencias masivas. Es por esta razón que, tal como se señala en el último censo del año 2017 (Tabla 1), Lima Norte alberga en su espacio a dos de los distritos más poblados de la provincia de Lima y del país, San Martín de Porres y Comas (segundo y cuarto lugar, respectivamente). Caso contrario sucede con el distrito de Independencia, que constituye una comunidad de pobre explosión geográfica, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

15 Plan de Desarrollo Concertado de Carabayllo 2012–2021.

16 Plan de Desarrollo Concertado del Distrito al 2015.

17 Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de San Martín de Porres al 2021.

18 Diagnóstico y Plan de Desarrollo Concertado 2011–2021.

19 Plan de Desarrollo Concertado Actualizado 2011–2021.

20 Plan de Desarrollo Concertado de Los Olivos 2016–2021.

Tabla 1.
Población 2009 - 2017

Distrito	Población					Distribución por sexo 2017	
	Pob – 2009	Pob – 2011	Pob – 2013	Pob – 2015	Pob – 2017	Hombres	Mujeres
Carabaylo	237,269	257,326	278,963	301,978	333,045 ²¹	163,786	169,259
Comas	509,976	515,248	520,403	524,894	520,450	254,512	265,938
Independencia	215,941	216,323	216,654	216,822	211,360	103,694	107,666
Los Olivos	339,028	349,670	360,532	371,229	325,884	156,847	169,037
Puente Piedra	263,594	290,884	320,837	353,489	329,375	162,895	166,780
San Martín de Porres	620,193	646,191	673,149	700,177	654,083	317,786	336,297

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaboración propia.

La alta demanda por ocupar un espacio en Lima Norte se debe a “la percepción de buena parte de la población de que en Lima hay menos pobreza que en las zonas rurales del país” (Alva, 2010, p. 33). Sin embargo, la situación actual de estos distritos revela que aún se mantienen signos de pobreza, incluso, por encima del porcentaje promedio anual de la provincia de Lima, donde se calcula que hay un 12.8% de pobreza total y 0.7% de pobreza extrema (Tabla 2). Es importante destacar que Los Olivos es el distrito con la cifra más baja de pobreza respecto al resto de distritos de la muestra de este estudio. No obstante, sus cifras de pobreza son similares al distrito de San Martín de Porres, con la consideración de que este último tiene el doble de número de habitantes.

21 4305 personas pertenecen al área rural del distrito, lo que representa el 59.9% de la población rural de Lima.

Tabla 2.
Porcentaje de pobreza 2017

Distrito	% Pobreza total	% Pobreza extrema
Carabayllo	23.2	1.2
Comas	16	0.6
Independencia	16.9	0.6
Los Olivos	9.8	0.3
Puente Piedra	28.3	1.6
San Martín de Porres	10.5	0.3

Fuente: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), 2017.
Elaboración propia

Esta situación se ve reforzada por dos aspectos de disciplina fiscal de las municipalidades: el presupuesto y el cumplimiento de la regla fiscal de deuda (Tabla 3). Primero, los recursos no están financiados por la fuente de los recursos ordinarios. En el caso de Carabayllo, Comas e Independencia, la fuente primaria de financiamiento es la de los recursos determinados. En el caso de Los Olivos, se puede destacar que, aunque la fuente primaria de financiamiento es la de los recursos determinados, exhibe un monto similar en la de los recursos directamente recaudados. Finalmente, en el caso de Puente Piedra y San Martín, la primera fuente de financiación es la de las donaciones y transferencias. En todos los casos, además, los recursos directamente recaudados implican la segunda fuente de financiación de gasto de las municipalidades, lo que quiere decir que su recaudación es imprescindible para la ejecución de acciones en cada distrito.

Tabla 3.
Presupuesto de cada municipalidad 2019²²

Municipalidad	Ejecución del Gasto total		Fuente de financiación de los gastos (PIM) ²³				
	PIM	Avance %	Recursos ordinarios	Recursos directamente recaudados	Recursos por operaciones de crédito	Donaciones y transferencias	Recursos determinados
Carabayllo	111,945,038	86.3	15,218,093	13,717,330	8,925,398	0	72,192,352
Comas	142,228,691	64.9	25,521,303	42,572,009	1,494,393	13,568	72,627,418
Independencia	88,958,974	74.6	7,211,700	25,253,049	3,057,484	0	53,436,741
Los Olivos	88,056,421	84.9	6,706,790	38,758,048	0	4,734	42,586,849
Puente Piedra	143,269,287	85.3	23,962	18,682,337	1,174,929	98,810,122	639,173
San Martín de Porres	157,016,910	73.8	12,466,122	48,033,410	4,791,271	89,576,305	2,149,802

Fuente: MEF amigable. Elaboración propia

22 Información actualizada hasta el 13 de diciembre del 2019

23 El clasificador de fuentes de financiamiento fue elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/Anexo_4_clasificador_Ftes_Financiamiento_RD003_2019EF5001.pdf

Segundo, las dificultades financieras también se relacionan con la información fiscal que declaran las municipalidades. Todas ellas revelan deudas exigibles con el Estado (ONP, Sunat, EsSalud) y deudas reales con el sistema privado de pensiones, que en la mitad de los casos han superado su capacidad de endeudamiento (Regla Fiscal de Saldo de Deuda) en lo que va del primer trimestre de 2019 (Tabla 4). Es decir, la deuda contraída prevalece sobre el promedio de los ingresos corrientes.

Aunque todas las municipalidades de este estudio perciben una deuda, el caso más evidente es el de la Municipalidad de San Martín de Porres, que ha superado tres veces su capacidad de endeudamiento, acomodándose junto con Comas e Independencia en la “zona de incumplimiento” para la ejecución económica de estas instituciones.

Tabla 4
Cumplimiento de las Reglas Fiscales del Saldo de Deuda Total²⁴ -
Subnacionales 2019

Municipalidad	Saldo de deuda total (S/. Miles)	Promedio de Ingresos Corrientes ²⁵ Totales 2019	Regla Fiscal de Saldo de Deuda 2019 (%)	Cumple Regla Fiscal ²⁶
Carabayllo	25,111	70,192	35.8	Sí Cumple
Comas	93,097	88,770	104.9	No Cumple
Independencia	54,295	49,646	109.4	No Cumple
Los Olivos	18,511	87,080	21.3	Sí Cumple
Puente Piedra	43,953	91,757	47.9	Sí Cumple
San Martín de Porres	374,581	114,781	326.3	No Cumple

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020. Elaboración propia

24 Para los gobiernos locales con más de cuatro años de operaciones, el valor calculado de la RFSDT se obtiene de la relación entre el Saldo de Deuda Total (SDT) y el promedio anual de los Ingresos Corrientes Totales de los últimos cuatro (4) años (ICT Prom).

25 Ingresos que se obtienen de modo regular o periódico y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Agrupan los recursos provenientes de tributos, venta de bienes, prestación de servicios, rentas de la propiedad, multas, sanciones y otros ingresos corrientes.

26 Capacidad fiscal para seguir asumiendo deudas.

Estas deudas dificultan la labor de las municipalidades porque limitan el funcionamiento propio de la organización. Es así que los ingresos obtenidos empiezan a ser más utilizados para amortizar las deudas y ya no tanto para prestar los servicios de limpieza, mantenimiento de los parques y seguridad ciudadana. En estas condiciones, los gobiernos locales se quedan sin liquidez y sin capacidad financiera.

Por supuesto, queda evidente que los recursos directamente recaudados a través del impuesto predial son una fuente principal de recursos financieros propios, pero que se ven afectados por el incumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Ante esta situación, las municipalidades prevén anualmente facilidades para el pago de deudas tributarias atrasadas, a estas facilidades también se les conoce como amnistías tributarias²⁷. Las municipalidades las establecen como fomento de la cultura tributaria.

Sin embargo, de acuerdo con la información brindada por los funcionarios y regidores de Lima Norte, las amnistías consecutivas reducen las posibilidades de recaudación fiscal, el saneamiento de deudas y la intensidad y calidad de los servicios locales que se brindan.

Por otro lado, pero de manera paralela, se revelan dos preocupaciones importantes para los municipios de Lima Norte como para el país en general: la seguridad ciudadana, vinculada a la delincuencia, y la gestión de residuos sólidos.

En Lima Metropolitana²⁸, entre el periodo de enero y noviembre 2019, se registraron 125,016 denuncias por comisión de delitos. De esa cantidad, un 25% de los delitos, 31,039, ocurrieron en estos seis distritos. De hecho, a nivel distrital de Lima Metropolitana, Comas (7,736) y San Martín de Porres (7,254) ocupan el segundo y tercer lugar con el mayor número de denuncias por comisión de delitos, siendo más frecuentes los delitos contra el patrimonio, como se observa en el Gráfico 3. Mientras tanto, Los Olivos y Carabayllo se encuentran en el octavo y décimo lugar, respectivamente, entre los distritos con más registros de denuncias a nivel de Lima Metropolitana.

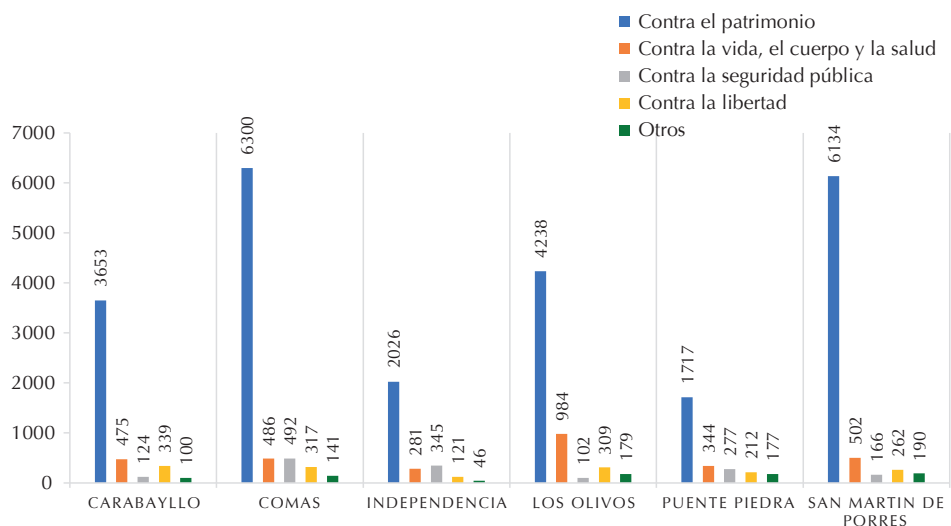
Es indispensable tomar en cuenta que las cifras no revelan toda la realidad del delito en los distritos, pues muchas de las víctimas no denuncian los

27 Según Sotelo (2010), no existe una definición legal de lo que se conoce por amnistía en materia tributaria. Según la literatura especializada, las experiencias comparadas y las locales en nuestro sistema jurídico, las amnistías comprenden un programa o paquete de medidas tributarias que podrían bien calificar dentro de un concepto de beneficio tributario.

28 Incluye a los distritos que conforman la Provincia Constitucional del Callao.

hechos. En este caso, las cifras expuestas revelan, por un lado, el interés de las ciudadanas y los ciudadanos por sentar precedente del hecho delictivo en las comisarías. Por otro lado, sin embargo, no deja de ser alarmante la cantidad de delitos que se suceden en los distritos. Ciertamente, el acto de denuncia, en varios casos, va a depender del tipo de delito para que las personas denuncien.

Gráfico 3.
Lima Metropolitana: denuncias por comisión de delitos²⁹



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020. Elaboración propia

Las denuncias por violencia sexual, por su parte, se encuentran en el rubro de denuncias de delito contra la vida, el cuerpo y la salud. Así, entre enero y noviembre de 2019, se registraron 1788 denuncias por violencia sexual específicamente contra mujeres. El gráfico 4 permite diferenciar las denuncias según sexo realizadas para este delito. Sin embargo, las estadísticas son aun insípidas para diferenciar el grupo poblacional³⁰ abusado y que denuncia. La

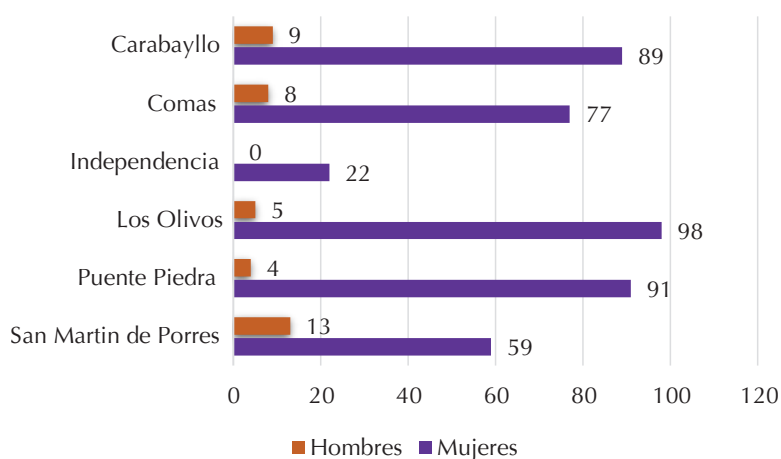
29 En el rubro de “otros” se incluye delitos contra la administración pública, familia, fe pública, contra la humanidad, tranquilidad pública, orden financiero y monetario, ecología, delitos tributarios, contra el Estado y la Defensa nacional, contra el honor, orden económico, patrimonio cultural, contra la confianza y la buena fe en los negocios, contra la voluntad popular, derechos intelectuales y contra los poderes del Estado y Orden Constitucional.

30 Se desconoce el rango de edades de las víctimas que denuncian, así como la variable de identidad de género en la persona denunciante.

visibilidad estadística que se le da a esta problemática es fundamental para que las instituciones focalicen las acciones de seguridad en cada materia del delito.

Cabe mencionar también que entre los primeros diez distritos de Lima con más denuncias por violencia sexual se encuentran Los Olivos, Puente Piedra, Carabayllo y Comas en el cuarto, sexto, séptimo y octavo lugar, respectivamente.

Gráfico 4.
Denuncias por violencia sexual según sexo



Fuente: Municipalidad de Lima - Gerencia de servicios a la ciudad y gestión ambiental. Elaborado por INEI

En otra línea, en los últimos años, la generación de residuos sólidos se ha incrementado debido al crecimiento poblacional desordenado, tal como se ha observado en los distritos de la jurisdicción (DIRIS, 2018). Esto supone un reto para las comunas distritales, responsables del manejo y gestión de la basura que se genera en los domicilios. Hacia el año 2016, los distritos de San Martín de Porres, Comas y Los Olivos ya ocupaban el puesto cuarto, sexto y noveno, respectivamente, de todo Lima Metropolitana en la generación de residuos sólidos³¹.

31 Residuos sólidos domiciliarios generados en la provincia de Lima, según distrito, 2008-2016. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/medio-ambiente/>

Tabla 5.
Generación de toneladas Kg/días de residuos sólidos

Distritos	2014	2015	2016
Carabaylo	86,284	90,692	95,280
Comas	157,763	160,063	162,323
Independencia	70,344	71,083	69,235
Los Olivos	103,730	111,487	114,235
Puente Piedra	59,276	62,842	93,440
San Martín de Porres	161,773	166,680	208,966

Fuente: Municipalidad de Lima - Gerencia de servicios a la ciudad y gestión ambiental. Elaborado por INEI

No obstante, es importante considerar que en el año 2015 el distrito de Carabaylo ya destinaba al reciclaje el 25% del total de los residuos sólidos recogidos, mientras que el distrito de Independencia destinaba el 1% al mismo fin³².

De hecho, los seis distritos se encuentran dentro de la clasificación de municipalidades tipo C³³ y en los últimos tres años se les han establecido de forma reiterada metas para la asignación de recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal³⁴. Esto quiere decir que todas tienen dificultades para el cumplimiento y sostenibilidad de las metas referidas a seguridad ciudadana, manejo de residuos sólidos, entre otros recurrentes.

32 Estadísticas Municipales (2016, p.102).

33 Las municipalidades de Lima han sido clasificadas en cuatro categorías según las condiciones de su población, de sus carencias, de sus necesidades y de sus potencialidades.

34 El Programa de Incentivos tiene como objetivo general contribuir a la mejora de la efectividad y eficiencia del gasto público de las municipalidades, vinculando el financiamiento a la consecución de resultados asociados a los objetivos nacionales. Mayor información en: <https://www.mef.gob.pe/es/incentivos-para-gobiernos-locales-y-regionales/programas-de-incentivos-municipales-a-la-mejora-de-la-gestion-municipal>

Tabla 6.
Metas anuales para el Programa de Incentivos del MEF

	2018 Decreto Supremo N° 367-2017-EF	2019 Decreto Supremo N° 296-2018-EF	2020 Decreto Supremo N° 362-2019-EF
Metas del Programa de Incentivos que deben cumplir las municipalidades	Certificación de puestos de venta saludables de alimentos agropecuarios primarios y piensos en mercados de abastos.	Ejecución presupuestal de inversiones del Presupuesto Institucional Modificado.	Fortalecimiento del patrullaje municipal para la mejora de la seguridad ciudadana.
	Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales.	Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial.	Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial.
	Fortalecimiento de acciones para la seguridad ciudadana.	Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales.	Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales.
	Fortalecimiento de la administración y gestión del impuesto predial.	Acciones para promover la adecuada alimentación, y la prevención y reducción de la anemia.	Acciones para promover la adecuada alimentación, y la prevención y reducción de la anemia.
	Ejecución presupuestal de inversiones mayor o igual al 75% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones.		Mejora de la vigilancia sanitaria municipal de puestos de venta saludables de alimentos agropecuarios primarios y piensos.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Elaboración propia

2.3 Áreas de riesgo de corrupción en las municipalidades de Lima Norte

Para poder estudiar la corrupción en las municipalidades, esta sección se dividirá en dos partes. La primera intenta identificar las dificultades más recurrentes y sensibles en la corrupción de gestión interna, es decir, en la relación entre las áreas y las acciones que realizan que afectan a la institución. La segunda parte revela las dificultades de la gestión en relación con elementos externos, que también pueden devenir en violaciones a las normas municipales y nacionales. Esto permitirá identificar si hay un uso adecuado de los recursos y de las atribuciones en el sector público para los objetivos oficiales para los que fueron destinados.

2.3.1 Gestión municipal interna

La contraloría General de la República realiza los servicios de control simultáneo para los actos, hechos o actividades en curso que pertenezcan a una entidad sujeta a control gubernamental. Este control tiene como objeto alertar sobre la existencia de hechos que ponen en riesgo el resultado o el logro de sus objetivos, así como para ayudar a que la entidad defina las acciones que correspondan al tratamiento de los mismos. Este ejercicio de control simultáneo tiene 5 modalidades: i) acción simultánea; ii) orientación de oficio; iii) visita de control; iv) visita preventiva³⁵; v) control concurrente³⁶.

El trabajo de la Contraloría nos permite conocer qué aspectos merecen una mayor atención en la gestión pública de los distritos que ahora nos ocupan. Entre los informes³⁷ emitidos por esta entidad (los cuales se actualizan diariamente), 49 corresponden a Carabayllo, 3 corresponden a Comas, 7 corresponden a Independencia, 1 corresponde a Los Olivos, 7 corresponden a Puente Piedra y 1 informe a San Martín de Porres. Para poder procesar esta información, se ha optado por dividirla en tres temas: los recursos, las obras, y la gestión de la institución.

35 Punto 7 de las Disposiciones Específicas. Directiva N° 017-2016-CG/DPROCAL, aprobada por la Resolución de Contraloría N° 432-2016-CG.

36 Modificación del numeral 7.1 aprobada por la Resolución de Contraloría N° 066-2018-CG.

37 Actualización realizada en el mes de julio de 2019.

El primer tema tiene relación con los recursos estrictamente económicos que son utilizados al margen de la normativa, tales como los pagos no realizados, las malas gestiones (que han obligado el desembolso del dinero en favor de la contraparte) y el desorden en el seguimiento de la gestión del dinero. Esta situación genera muchos riesgos en la legalidad de las normas y en el correcto funcionamiento de la gestión pública.

El segundo grupo de temas tiene que ver con la contratación y ejecución de obras. Tal como se menciona en el libro *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales* (Vega et al, 2018), la contratación de obras públicas constituye un proceso de alto riesgo para los actos de corrupción en sus distintas etapas. Según las alertas que emite la Contraloría, el comité de selección y el expediente técnico son los elementos que cobran mayor relevancia cuando se trata del otorgamiento de la buena pro a contratistas que no cumplen con requisitos mínimos, decisiones del comité de selección que no cumplen con la norma y expedientes técnicos en pos de ejecuciones que no han sido aprobadas por el personal correspondiente. Esta situación también propicia el incumplimiento de los contratistas.

Finalmente, el tercer grupo de temas corresponde a la gestión de la institución. Por un lado, existen funcionarios que pueden hacer que la municipalidad afronte procesos judiciales. Igual de importante es la transparencia, punto fundamental de la comunicación, pues permite saber si las obras que se están ejecutando se encuentran registradas en los portales convenientes. Otro aspecto resaltante es la gestión de los residuos sólidos, aunque este es un aspecto que también afecta a Lima Metropolitana en general.

Tabla 7.
Informes Simultáneos de la Contraloría

Tema	Descripción
RECURSOS	<p>Administración de la caja chica</p> <p>Los documentos que sustentan los gastos con cargo al fondo fijo de caja chica no consignan el destino y motivo de gasto, firma del usuario y V °B ° del usuario y funcionario responsable (Visita de control, Carabayllo)</p>
	<p>Falta de mecanismos de control en la custodia de los fondos de caja chica, lo que genera un riesgo de pérdida y la falta de efectivo. Entrega de recibos provisionales por un total de S/22 777 durante los meses de febrero, marzo y abril de 2018, que a la fecha del arqueo de fondos no han sido rendidos, y la utilización de S/449,70 en gastos de consumo (Acción simultánea, Carabayllo)</p>
	<p>Recaudación de fondos</p> <p>El sistema informático utilizado para la recaudación no cuenta con licencia y manuales para su utilización segura. Esto genera un riesgo en la información registrada por la municipalidad (Acción simultánea, Comas)</p>
	<p>Las cámaras de video vigilancia del área de recaudación de la subgerencia de tesorería se encuentran inoperativas, lo que no colabora con la reducción de incidentes de inseguridad, con la identificación de los delincuentes ante un eventual asalto, y la detección oportuna de los actos irregulares de los cajeros. En resumen, las cámaras de video vigilancia no cumplen con la finalidad para la cual fueron adquiridas (Acción simultánea, Independencia)</p>
	<p>La subgerencia de tesorería utiliza el sistema Sismun, módulo de tesorería que fue elaborado por la subgerencia de informática de la entidad. El módulo no ha sido registrado ante el Indecopi ni ha sido contabilizado como intangible en los estados financieros, lo que lo pone en riesgo de que sea comercializado sin autorización (Acción simultánea, Carabayllo)</p>
	<p>Uso de los recursos</p> <p>Pago de dietas a regidores mediante cheques y con descuentos por aportes partidarios. Esto afecta la finalidad pública de la municipalidad, genera desorden administrativo y revela el uso inadecuado de los recursos públicos (Acción simultánea, Carabayllo)</p> <p>La subgerencia de tesorería mantiene en cartera cheques con fecha de emisión de los años 2017 y 2018, correspondiente a detracciones por un importe total de S/ 176,003.74 y con certificaciones de crédito presupuestario de dichos años. Esto genera el riesgo de que la entidad afronte infracciones, sanciones y procesos judiciales, entre otros (Acción simultánea, Carabayllo)</p> <p>La sub gerencia de Tesorería no realizó la retención de 10% del monto del contrato como garantía del cumplimiento, por un importe total ascendente a S/ 22 656,00, ocasionando el riesgo que, en caso de incumplimiento de la prestación del servicio, la entidad no cuente con dicha garantía (visita de control, Carabayllo)</p>

Tema	Descripción
	<p>Servidores y funcionarios de la entidad, mediante acto simulado, propusieron y tramitaron adicional de obra n. ° 3 para homologar pista atlética sin el sustento técnico correspondiente, con el agravante que demoraron pronunciamiento sobre pedido de ampliaciones de plazo, propiciando obligación de pago a favor de contratista por s/ 1 039 253,28, dispuesta en laudo arbitral (auditoría cumplimiento, Comas)</p>
	<p>Servidor y funcionarios de la entidad se interesaron en otorgar conformidad, valorizar y pagar la partida "02.02.04.05 piso deportivo" por S/ 516 138,15 a favor del contratista, a pesar de no haber sido ejecutada, generando perjuicio a la entidad y grave afectación al servicio público (auditoría cumplimiento, Comas)</p>
	<p>Aprobación de valorizaciones que incluyen gastos financieros de cartas fianzas para adelantos directos y de materiales, sin que exista entrega de dichos adelantos, pone en riesgo el pago de gastos no realizados en la ejecución de la obra (orientación de oficio, Puente Piedra).</p>
Caja municipal de crédito	<p>La agencia Municipal de Comas no cuenta con un inventario físico de expedientes de créditos pyme, con el riesgo de no contar con la información confiable para la toma de decisiones (visita de control, Comas)</p>
CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS	<p>Comité de Selección</p> <p>El comité de selección consignó en las bases integradas, la posibilidad para los postores de presentar una declaración jurada para acreditar la disponibilidad del equipamiento estratégico, inobservando lo establecido en las bases estandarizadas y contraviniendo las exigencias de la normativa de contrataciones, lo que ocasionó la declaración de desierto del procedimiento de selección, poniendo en riesgo la transparencia del procedimiento de selección (Acción simultánea, Carabayllo)</p>
	<p>Designación de los miembros del comité de selección no evidencia que dos de sus miembros suplentes tengan conocimiento técnico del objeto de la contratación, como lo establece la normativa de contrataciones (Acción simultánea, Carabayllo)</p>
	<p>Se detectó que el Comité de Selección en la absolución de consultas y observaciones sobre importación de equipos, amplió el alcance a maquinarias pesadas sin tomar en cuenta los plazos y procedimientos para la importación definitiva o admisión temporal de mercancías, establecidos en la normativa vigente (Acción simultánea, Independencia)</p>
	<p>Se otorgó la buena pro a contratista que no cumplió con requerimientos técnicos mínimos, beneficiándolo con acciones durante el proceso de selección principal y su derivada, lo cual afectó la transparencia, libre concurrencia de postores y trato justo e igualitario (Auditoría cumplimiento, Puente Piedra)</p>
	<p>Se detectó que el Comité de Selección en la absolución de consultas y observaciones sobre importación de equipos, amplió el alcance a maquinarias pesadas sin tomar en cuenta los plazos y procedimientos para la importación definitiva o admisión temporal de mercancías, establecidos en la normativa vigente (Acción simultánea, Comas)</p>

Tema	Descripción
Expediente técnico	El expediente técnico elaborado por el consultor no está suscrito por los profesionales responsables de su evaluación, no obstante, fue tramitado para su aprobación; inobservando la normativa de contrataciones del Estado, lo que ocasionaría un riesgo en la calidad del expediente técnico (Control concurrente, Carabayllo)
	Contratación del servicio de consultoría por el monto de S/30 000,00 para la elaboración del expediente técnico, se realizó sin contar con el requerimiento del área usuaria, disponibilidad presupuestal y certificación de crédito presupuestario, inobservando la normativa de ejecución presupuestaria, poniendo en riesgo la efectiva garantía de una gestión eficiente y competente de la entidad en salvaguarda de una adecuada ejecución de los gastos públicos (Acción simultánea, Carabayllo)
Incumplimiento de la Empresa	La entidad ha iniciado la recepción de la obra, sin haberse subsanado las deficiencias en la Red de Distribución de Agua Potable que afectan a 600 viviendas, lo que genera el riesgo de demoras en la recepción, la calidad de la obra, así como en el funcionamiento integral y finalidad del proyecto (Control concurrente, Independencia)
	La falta de solución técnica en el proceso constructivo, genera el riesgo de continuar con prestaciones adicionales y ampliaciones de plazo y consecuentemente con mayores dilaciones para la culminación de la obra (Control concurrente, Independencia)
	Vehículo recolector de residuos sólidos de la empresa proveedora no cuenta con los equipos básicos necesarios para brindar el servicio; asimismo, personal de dicha unidad vehicular no contaba con el tapaboca y/o mascarilla de uso obligatorio, poniendo el riesgo la calidad de la prestación del servicio, así como la salud y seguridad del personal que presta el servicio (Visita preventiva, Los Olivos)
	La empresa contratista ha incumplido con la entrega de los bienes adquiridos por la entidad, correspondiendo la aplicación de penalidades por el retraso en la ejecución de la prestación objeto del contrato (Visita preventiva, San Martín de Porres)
Personal	Locadores de servicio realizan funciones de subordinación y registran asistencia; ello conlleva al riesgo que la entidad afronte procesos judiciales por reincorporación laboral, indemnizaciones por beneficios sociales, entre otros (Acción simultánea, Carabayllo)
	Personal impedido para ejercer función pública en el estado, viene laborando en la gerencia de seguridad ciudadana desde enero de 2019 (Orientación de oficio, Independencia)
Transparencia	No se registró en el Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado - SEACE la postergación de la fecha del otorgamiento de la buena pro de la Adjudicación Simplificada n.º 3-2018-CS/MDC-1, lo cual pone en riesgo la transparencia del procedimiento de selección (Acción simultánea, Carabayllo)

Tema	Descripción
	La Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural y la Subgerencia de Proyectos y Obras Públicas responsable de la ejecución de obras, no han registrado la información sobre el inicio de ejecución de la obra en el Sistema Nacional de Información de Obras Públicas- INFOBRAS de la Contraloría General (Control concurrente, Carabayllo)
Residuos sólidos	<p>Se ha desvirtuado el objeto de la contratación de la Adjudicación Simplificada n.º 032-2017-CS/MDC al emplear el camión volquete para trabajos de recojo de residuos sólidos en las vías públicas, que no corresponde al programa de segregación en la fuente y recolección selectiva, afectando la transparencia eficiencia y eficacia de la contratación, los mismos que debieron orientarse al cumplimiento de sus fines, metas y objetivo (Visita de control, Carabayllo)</p> <p>Presencia de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos en las vías, espacios y áreas públicas en el distrito de los olivos, generan riesgo de afectar la salud de la población y deteriorar el medio ambiente (visita preventiva – Los Olivos)</p>
GESTIÓN DE LA INSTITUCIÓN Parque automóvil de la municipalidad	<p>La sub gerencia de Logística, Control Patrimonial y Maestranzas no ha establecido por escrito los procedimientos para el abastecimiento de combustible al parque automotor de la Municipalidad Distrital de Carabayllo, con el riesgo de afectar el uso eficiente de los recursos públicos (Visita de control, Carabayllo)</p> <p>Cuarenta y dos (42) unidades del parque automotor de la Municipalidad Distrital de Carabayllo, no cuentan con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT vigente, situación que pondría en estado de indefensión a terceros y a los ocupantes del vehículo, así como destinar mayores recursos públicos frente a accidentes (Visita de control, Carabayllo)</p> <p>Insuficiente cuidado y protección de las 16 camionetas recepcionadas por la entidad, que se encuentran en custodia en el frontis de las instalaciones de la sub gerencia de serenazgo (Visita preventiva, San Martín de Porres)</p> <p>La Entidad no cuenta con una directiva interna que regule el procedimiento para el abastecimiento de combustible a las unidades vehiculares de propiedad de la Municipalidad distrital de Carabayllo y de terceros que prestan servicios a esta, la que se realiza mediante coordinaciones verbales entre funcionarios y servidores públicos, no plasmando por escrito la verificación y supervisión realizada; así como abasteciendo a unidades vehiculares de Serenazgo con gasolina de 95 octanos y registrándola como de 90 octanos para poder ser aplicada al contrato (Visita de control – Carabayllo)</p>

Fuente: Buscador de informes de servicios de control, Contraloría General de la República. Elaboración propia.

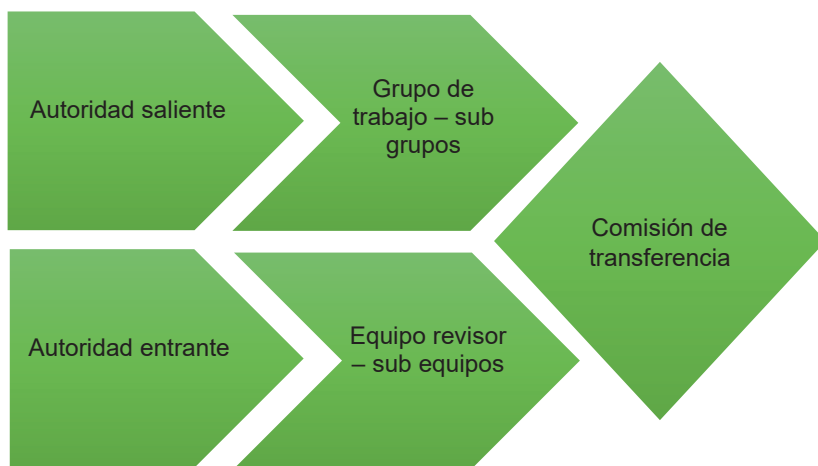
2.3.2 Gestión municipal externa

Esta sección recoge los actos de corrupción realizados por los funcionarios de las municipalidades y los ciudadanos ajenos a la institución.

Transferencia de gestión

El proceso de transferencia de la gestión administrativa, que se realiza entre la autoridad saliente a la autoridad entrante, tiene como objetivo garantizar la continuidad de la prestación efectiva de los servicios públicos que brindan los gobiernos locales. A través de este mecanismo se busca promover la transparencia de la información, la integridad y la probidad en la gestión pública, en beneficio de la ciudadanía.

Gráfico 5.
Conformación de la comisión de transferencia



Fuente: Elaboración propia

Esta transferencia tiene tres etapas³⁸: i) la etapa de las acciones preparatorias, que se realiza en el primer semestre del año y termina con la revisión, suscripción y remisión a la Contraloría del reporte preliminar de rendición de cuentas y transferencias; este reporte se publica en el portal institucional; ii) la etapa de transferencia de gestión, que se da entre la autoridad saliente y autori-

38 En el caso de una revocatoria por consulta popular, también existe un proceso de transferencia entre la autoridad revocada y la autoridad reemplazante.

dad entrante; y, iii) la etapa del cierre de transferencia o acta complementaria, que comprende la información adicional de atención prioritaria y que haya variado en el informe de rendición de cuentas y transferencia.

Aunque este proceso es obligatorio para las autoridades municipales, no está exento de situaciones que entorpecen el camino de la transparencia y de la eficacia de una nueva gestión. La siguiente tabla expresa el nivel de cumplimiento de los puntos de transferencia que deben estar consignados en el portal de transparencia de cada Municipalidad.

Tabla 8.
Transparencia en la transferencia

Puntos de la transferencia	Carabayllo	Puente Piedra	San Martín de Porres	Comas	Independencia	Los Olivos
Acta de instalación del grupo de trabajo	No	No	No	No	No	Sí
Acta de conformación e instalación de la comisión de transferencia	No	No	No	Sí	No	No
Informe de rendición de cuentas y transferencia	Sí	Sí	No	No	No	No
Acta de transferencia	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Acta complementaria de cierre de transferencia	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Reporte preliminar de rendición de cuentas y transferencia	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí

Fuente: Portales de transparencia municipalidades. Elaboración propia

Como se puede observar, las municipalidades no cuentan con toda la información correspondiente a la transferencia de gestión, pues las actas y reportes no se encuentran en sus portales de transparencia. El caso más alarmante es el de San Martín de Porres, que en el momento de la revisión no contaba con ninguna información.³⁹

39 Información revisada en diciembre del 2019.

De esta manera, la revisión de la documentación pública de este proceso, así como las entrevistas con los funcionarios y funcionarias de las municipalidades escogidas para este estudio, constatan que la transferencia, aunque es formal, no garantiza la información, la calidad y la continuidad:

Durante el periodo de transferencia, el último día de gestión, la autoridad saliente seguía ejecutando acciones de trascendencia para los siguientes años (Entrevista A, Puente Piedra)

No se transfirió en tesorería, procuraduría y secretaría general (Entrevista B, Independencia)

Los estados financieros no tienen sustento, ya que no existe análisis de cuentas que permitan establecer la veracidad de los saldos, hecho que no ha permitido conocer a la fecha de la transferencia la verdadera situación económica y financiera (Comisión del proceso de transferencia, Comas)

La entrega de gestión no ha sido buena. Sé de información que se ha perdido (Entrevista C, Carabayllo)

Uno de los puntos problemáticos durante la transferencia es el desabastecimiento y la prestación de servicios básicos a partir del primer día de la nueva gestión. Esto se debe a que, al finalizar el ejercicio fiscal, las autoridades salientes finalizan los contratos con las entidades proveedoras de servicios, de limpieza pública, recojo de basura y seguridad:

Lo primero que hemos tenido que resolver es la seguridad ciudadana. Al iniciar, no teníamos serenos (Entrevista B, San Martín de Porres)

Si bien la directiva emitida por la Contraloría⁴⁰ ha exigido a las municipalidades garantizar la continuidad de los servicios básicos como un asunto urgente y de prioritaria atención, no puede asegurar que la gestión saliente garantice los recursos a la gestión entrante, por lo menos durante las primeras semanas. En este contexto, el objeto de la transferencia de gestión consiste en continuar los procesos iniciados, al cumplimiento de la planificación, al plan de desarrollo concertado y al plan institucional. En suma, consolidar la institucionalidad municipal a través del rol conductor del gobierno local para el desarrollo del territorio.

40 Directiva N° 008-2018-CG/GTN, aprobada por Resolución de Contraloría N° 348-2018-CG

Tráfico de terrenos

Las municipalidades de Lima Norte tienen que enfrentar el tráfico de terrenos, uno de los problemas más graves de una ciudad cuya población sigue creciendo. En general, se trata de una complicación que caracteriza a los territorios en expansión y en procesos de urbanización, como sucede en el caso de estos distritos. Así lo ejemplifican las siguientes expresiones:

Aquí no tenemos ese problema porque el territorio está todo urbanizado, no habría espacio libre que invadir (Entrevista A, Los Olivos)

Como son territorios que están en expansión, nunca se termina de poner agua y saneamiento en esos espacios habitados (Entrevista D)

De acuerdo con Shanee (2016), el tráfico de terrenos es la usurpación, apropiación ilegal y/o el comercio de tierras que suelen ser atribuidos a los campesinos sin tierra o a los traficantes profesionales. El segundo caso, que es el que nos interesa, se produce cuando los traficantes se asientan en el terreno sin la intención de trabajarla y luego se presentan a sí mismos como los dueños legítimos. Generalmente, estos traficantes trabajan con redes de funcionarios, a menudo corruptos, y luego las venden a personas que se asientan en ellas para construir o también para revenderlas. Según Holland et al. (2016), este fenómeno es una actividad ilegal altamente lucrativa, ya que la venta de estas tierras puede implicar cientos a miles de soles⁴¹.

De acuerdo con la información vertida por las autoridades de Lima Norte, la mayoría de los terrenos que se trafican se encuentran en los cerros y las laderas del distrito. Estos terrenos son tomados por dirigentes vecinales que participan mediante la creación de asociaciones de viviendas, aunque la Fiscalía contra el Crimen Organizado detalla que estos dirigentes y otros pobladores de escasos recursos suelen ser la fachada de organizaciones criminales. Para revestir legalmente sus acciones, los traficantes también hacen lo propio en las municipalidades y en las distintas gerencias. Precisamente, es a través de estas, sobre todo por medio de la Gerencia de Participación Vecinal, como se busca la información en la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, y luego se adquieren diversos terrenos mediante la figura de la adjudicación. Finalmente, se hace entrega de una constancia de posesión a las asociaciones.

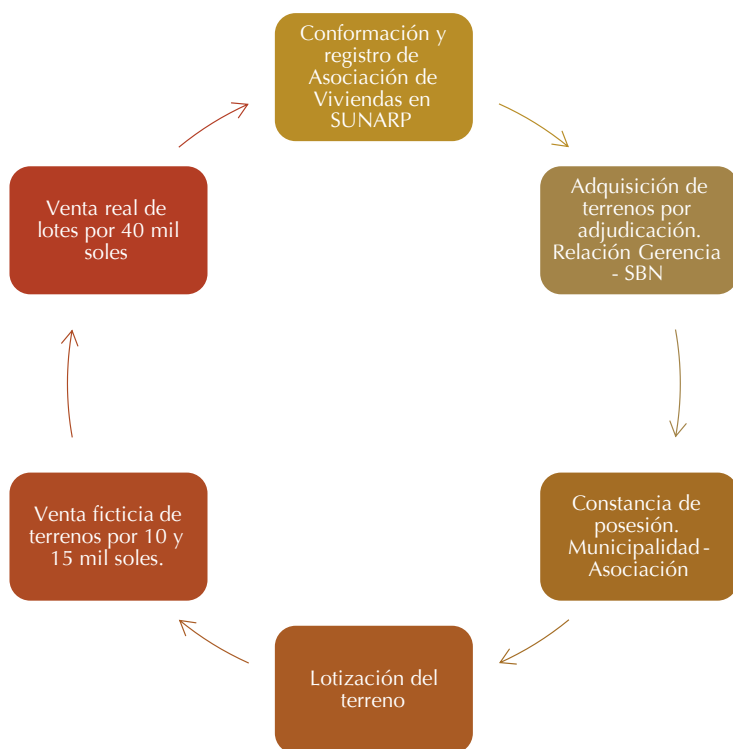
41 Es más, los precios aumentan si cuentan con servicios básicos, titulación, y ubicación privilegiada (cerca de carreteras, zonas comerciales, entre otros).

Todo este proceso se realiza con el propósito de no tener problemas durante el trámite frente a los titulares de los terrenos usurpados, es decir, cuando los terrenos son lotizados y puestos en valor:

Probablemente, la dificultad no está en el reconocimiento de la asociación, sino en la legitimación de un espacio que no les corresponde, que pertenece al Estado. Por supuesto, esta no es una actividad unilateral, la eficacia de su acción ilícita depende de los funcionarios dentro del gobierno local (Entrevista B, Puente Piedra).

Las zonas de tráfico de terrenos se establecen en ecosistemas que brindan beneficios para la ciudad y por su ubicación natural son peligrosas para vivir, el área de la Bella Durmiente es uno de esos casos (Entrevista B, Independencia).

Gráfico 6.
Proceso del tráfico de terrenos



Fuente: Elaboración propia

Es importante precisar que enjuiciar a los traficantes es difícil, pues el marco normativo peruano no califica este fenómeno como delito. Solo se castiga la usurpación (delitos contra el patrimonio), la ocupación del suelo y la deforestación. De tal manera, las denuncias registradas se dirigen a las personas que ocupan los terrenos o se encuentran trabajando la tierra, pero no al traficante. No obstante, al traficante se puede procesar por fraude si la denuncia proviene de los compradores de tierras o por delitos contra la salud pública (portar armas).

Tramitadores y licencias

Las entidades públicas, por definición, prestan servicios únicos, establecidos por ley, por lo que los ciudadanos tienen la ineludible necesidad de acudir a dichas entidades (PCM, 2015). En consecuencia, toda persona (sea por interés propio o en representación de otra) tiene el derecho a recibir servicios de calidad al momento de realizar trámites o requerir servicios de las instituciones.

A través del módulo de información y el sistema de gestión de trámite documentario, las personas acuden a las municipalidades para recibir orientación y gestionar distintos trámites. Pero es también en este punto que los funcionarios públicos tienen la posibilidad de cometer delitos de corrupción, pues se encuentran en contacto directo con los ciudadanos:

Antes, en mesa de partes, te brindaban ‘ayuda’ para agilizar un trámite. El usuario preguntaba dónde tenía que pagar esa tarifa y el trabajador le sacaba un cuaderno para que firme (el usuario) y recibía el dinero en ese momento. (Entrevista D)

Ciertamente, los procedimientos y trámites en las instituciones públicas pueden ser engorrosos, lo que puede motivar a los ciudadanos a realizar pagos directos o indirectos (o algún tipo de beneficio) a los funcionarios públicos a fin de gestionar con agilidad los documentos. Según Huber (2008), esta situación se termina convirtiendo en una manera de privatización del cargo público.

En otros casos, estas redes informales se extienden a tal punto que, como diría Mujica (2011), se van haciendo parte de este sistema formal. Es así que los tramitadores terminan por constituir un grupo de actores que no cuentan con una acreditación formal pero que conocen los procedimientos que los ciudadanos deben seguir. “Indican cuáles son los pasos, en términos de la burocracia, pero además conocen cuáles son las maneras de sobrepasar las propias trabas burocráticas y llevar a cabo un proceso ‘más ágil’” (Mujica, 2011, p. 72).

De acuerdo con la información provista por las personas entrevistadas, los tramitadores ofrecen consejos e indicaciones sobre los procesos, además de tener contactos puntuales y nombres de trabajadores y funcionarios que pueden ayudar a hacer los trámites dentro de la Municipalidad:

Ofrece por sus “servicios” por el pago de entre ciento cincuenta soles (S/. 150) y ciento ochenta (S/.180). (Diario Comas, 2018)

Había un tramitador que era cercano al alcalde.(El tramitador) hacía un pago de 180 soles a la municipalidad, pero al ciudadano le cobraban 1500. Todo estaba invadido de ferias. Por investigaciones, la ganancia por día era de 30 mil soles. (Entrevista B, Puente Piedra)

La cantidad de tramitadores fuera, te permite medir la corrupción de la institución. A veces los tramitadores vienen a las gerencias en representación del ciudadano, pero nosotros ya los tenemos identificados (Entrevista B, Independencia)

Para evitar los trámites de la Municipalidad acuden a los tramitadores, algunos son trabajadores de la institución (Entrevista B, San Martín de Porres)

Si bien hay diferentes modalidades, estas acciones implican siempre la contraprestación legal o ilegal de los funcionarios.

Otra forma de corrupción más violenta se produce cuando alguno de los funcionarios requiere un pago por medio de la extorsión y el chantaje. Por ejemplo, este hecho ocurre cuando los miembros de la Gerencia de Fiscalización aprovechan las operaciones de fiscalización e inspecciones de defensa civil para pedir un aporte económico a los dueños de los establecimientos a cambio de evitar una multa o la clausura de un local, por supuesto, el aporte no ingresa a las cuentas municipales. Este chantaje, incrustado entre los funcionarios públicos, consiste en crear necesidades en los usuarios que condicionen la presencia y acción de estos funcionarios y/o tramitadores para resolver sus requerimientos.

También es importante añadir que hay vecinos que acuden a los regidores de las municipalidades para que los orienten y en algunos casos resuelvan sus procesos y trámites en las gerencias. Pero este es otro problema, pues, como se ha anotado anteriormente, los regidores no están acreditados para asumir un rol administrativo:

Los regidores nos comunicamos con los funcionarios para ayudar a resolver las dificultades de los vecinos (Entrevista C, Carabayllo)

Los regidores a veces también hacen de tramitadores. Vienen a la oficina y quieren que les explique y dé solución a trámites de vecinos que han acudido a ellos. En otros casos, solicitan información que no necesitan, por ejemplo, dónde va a estar el personal de fiscalización (Entrevista B, Independencia)

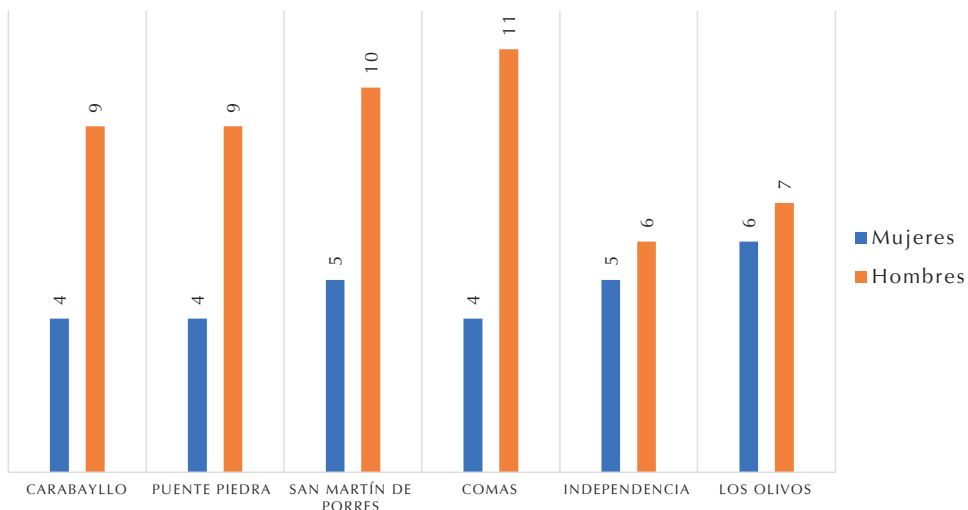
Con esto, los regidores se enfrentan al desafío de la delgada línea entre la representación de los intereses públicos y colectivos desde su labor en el concejo municipal y la facilitación de intereses particulares desde una labor administrativa que legalmente no les corresponde.

CAPÍTULO II: EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL FRENTE AL CONTEXTO

3.1 El perfil del concejo municipal

Los seis alcaldes de las seis municipalidades de los distritos de Lima Norte que aquí se estudian se encuentran presididas por un hombre. Esta presencia masculina se encuentra también en el Concejo Municipal, en su mayoría representada por hombres, tal como se observa en el Gráfico 7. Esta realidad es el resultado de las elecciones regionales y municipales del 2018, en las que en solo 20 alcaldías del total de 2,096 alcaldías fueron elegidas mujeres.

Gráfico 7.
Distribución de regidores por género



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) / Elaboración propia

A pesar de que, como se observó en la Tabla 1, la población distrital indica que el número de mujeres es superior a la de hombres, esta variable no supone una influencia sobre el ejercicio electoral,⁴² como tampoco en el enfoque de género en el sistema electoral⁴³. Solo en los distritos de Los Olivos e Independencia el número de regidores y regidoras es equilibrado.

A la luz de recientes estudios de género y formulación de políticas públicas, esta cuestión adquiere un valor significativo, pues las conclusiones (Brollo y Troiano, 2016), (Barnes, 2016) muestran que la presencia de las mujeres en cargos de representación pública está asociada con la priorización en la inversión, diseño y adopción de normativas sobre salud, educación y saneamiento, así como con la influencia sobre el número de políticas que afectan la vida de las mujeres. En este sentido, el hecho de que la mayoría de los cargos políticos sean asignados a los hombres es uno de los factores que determinan el tipo de labor representativa en la construcción de desarrollo en los concejos municipales de cada distrito.

Otro factor que llama la atención es el número de personas jóvenes⁴⁴ que participan en el ejercicio de la representación política. En las municipalidades de Carabayllo y Comas, el promedio de edad de los regidores es de 40 años; en ambos casos, el regidor más joven tiene 25 años y los mayores tienen 61 y 64, respectivamente. En las municipalidades de Puente Piedra e Independencia, el promedio de edad de los regidores es de 35; los regidores más jóvenes tienen 20 y 22, y los regidores mayores tienen 66 y 72, respectivamente. En la de Los Olivos, el promedio de edad de los regidores es de 36, el regidor con menos edad tiene 23 y el de mayor tiene 67. Finalmente, en el distrito de San Martín de Porres, el promedio de edad de los regidores es de 39 años, la regidora con menos edad tiene 25 y el mayor 61.

La supuesta tesis del abismo entre la juventud y la autoridad política pareciera haber sido interpelada por la gran representación de jóvenes en el concejo municipal y en la alcaldía⁴⁵ de estos distritos. No obstante, lo que parece

42 Aunque población electoral de hombres y mujeres suele equipararse, es distinta a la cantidad de habitantes por distrito. Confrontar la Tabla 1 con las Estadísticas del Padrón Electoral 2018. Recuperado de: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ec47d996-961a-41b6-8aad-abf3d0ab8f11.pdf

43 La cuota de género en las listas electorales busca ser superada por la paridad y alternancia de género.

44 Se trabaja con la definición censal de la juventud que determina que es joven todo aquel que se halle entre los 15 y 29 años de edad.

45 Todos los alcaldes superan la edad límite para ser joven (29 años), excepto en el caso del alcalde de Puente Piedra, próximo a cumplir 26 años.

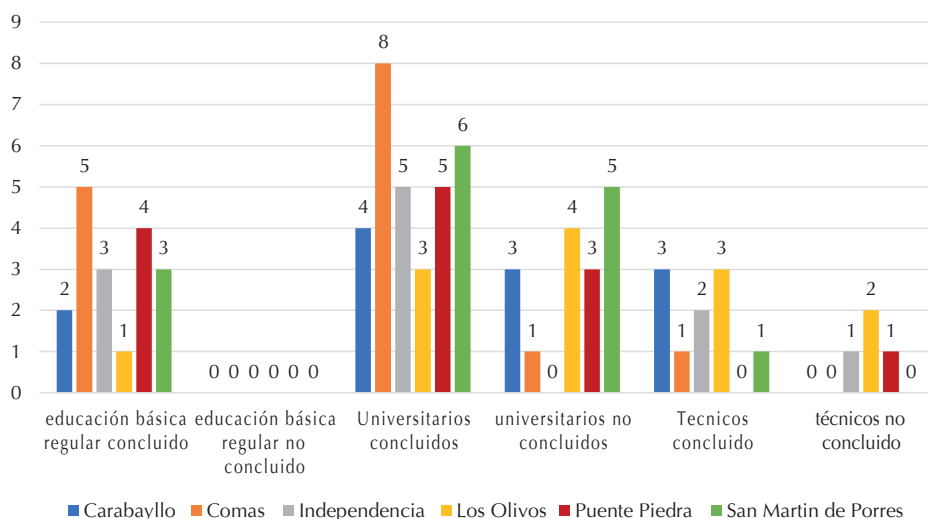
ser una renovación generacional de los espacios políticos de representación, se tendría que reflejar en una regeneración de los modos y prácticas dentro del concejo y administración municipal. Sin estos elementos, como veremos más adelante, no se puede hablar de una nueva política en Lima Norte, a pesar de la cantidad de jóvenes autoridades.

Otra característica importante para perfilar a las autoridades de Lima Norte está relacionada con los estudios realizados, lo que no tiene que ver necesariamente con la acreditación para ejercer una función técnica en las municipalidades. La importancia de su instrucción no radica en la idea de “cuánto más instruido, menos corrupto”, sino en el realce de posibilidades para potenciar habilidades que pueden ser pertinentes para la función concejal, legislativa y fiscalizadora.

El siguiente gráfico condensa la información consignada en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sobre el grado de estudios de los candidatos que aspiraron a ser regidores de las municipalidades de Lima Norte en las elecciones del año 2018. Entre los que realizaron estudios universitarios y técnicos (concluidos y no concluidos) se dividen en las siguientes ramas: i) ciencias sociales: derecho y ciencia política; ii) ingenierías: industrial, de sistemas y geológica; iii) salud: medicina, enfermería, matricería, odontología; iv) gestión: administración, contabilidad, gestión y alta dirección; y, v) educación: primaria y educación física.

Esta información revela la experiencia formativa de los regidores y las regidoras, así como una amplia gama de capacidades adquiridas sobre las que se podría hacer uso para un mejor entendimiento del territorio que representan y para enriquecer las reuniones de trabajo del concejo municipal. Sin duda, la información del grado de instrucción de los regidores de Lima Norte los sitúa con herramientas adicionales frente a la realidad de las municipalidades distritales a nivel nacional.

Gráfico 8.
Nivel de instrucción de regidores



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2019. Elaboración propia

A pesar de las alentadoras cifras de grado de instrucción de los representantes locales, la formación educativa formal no es la única herramienta de la que pueden hacer uso los regidores, sino también la experiencia previa que han adquirido en las organizaciones políticas, la militancia, las responsabilidades asumidas y la calidad de su participación en ellas. De acuerdo con la información consignada en la hoja de vida de los candidatos a regidores, de la suma de 80 regidores entre las 6 municipalidades, solo 18 personas han asumido responsabilidades de coordinación distrital dentro del partido, algunos con más antigüedad que otros. De este grupo, 5 personas han sido regidores en una gestión anterior distinta a la del partido actual⁴⁶, mientras que otros 4 han vuelto a ser elegidos regidores por el mismo partido.

Cabe mencionar que el alcalde y el teniente alcalde de Puente Piedra del periodo municipal anterior (2015–2018) son ahora regidores en el concejo de este distrito, y es de una lógica evidente que tal circunstancia les permite tener medios para dificultar la fiscalización del gobierno que lideraron.

46 Dos alcaldes postularon por medio de una organización política provincial que ya no existe, Somos Lima. En esta última elección postularon por partidos diferentes.

Cuando se solicitó un balance sobre la gestión anterior, la respuesta fue la siguiente:

Como ciudadano, yo veo que hubo malas prácticas. En el tráfico de terrenos, las 'asociaciones' se coludían con la municipalidad y funcionarios corruptos para el reconocimiento a su favor de esas tierras. De hecho, el gerente de participación vecinal se fue preso (Entrevista A, Puente Piedra).

Al solicitar opinión sobre el tipo de relación que se tiene con el concejo municipal, tomando en cuenta el balance de la gestión anterior y la novedad del ex alcalde como regidor, la respuesta fue la siguiente:

Hay una buena relación con el concejo municipal y con el exalcalde. Se procura no disputar dentro como partidos políticos (Entrevista A, Puente Piedra).

La dificultad de este último punto no versa sobre la reelección de la persona⁴⁷ en sí misma, sino sobre la capacidad y herramientas de la ciudadanía para conocer la labor de las autoridades políticas y del sistema de justicia para sancionar el mal ejercicio. El reingreso de autoridades políticas a otros cargos, burlando el sentido de la legislación, entorpece los brotes que pudieran ser renovadores en la práctica fiscalizadora de los Concejos Municipales.

En ese sentido, se hace necesario cuestionar el rol de las organizaciones políticas en la construcción de liderazgos, en la labor de los regidores y regidoras y su responsabilidad en la relación entre el Estado y sociedad. Los últimos resultados electorales muestran que los partidos tradicionales tienen poca presencia en una Lima que, como plantea Meléndez (2007), está compuesta cada vez más por una nueva generación de partidos políticos más personalistas y menos estructurados internamente.

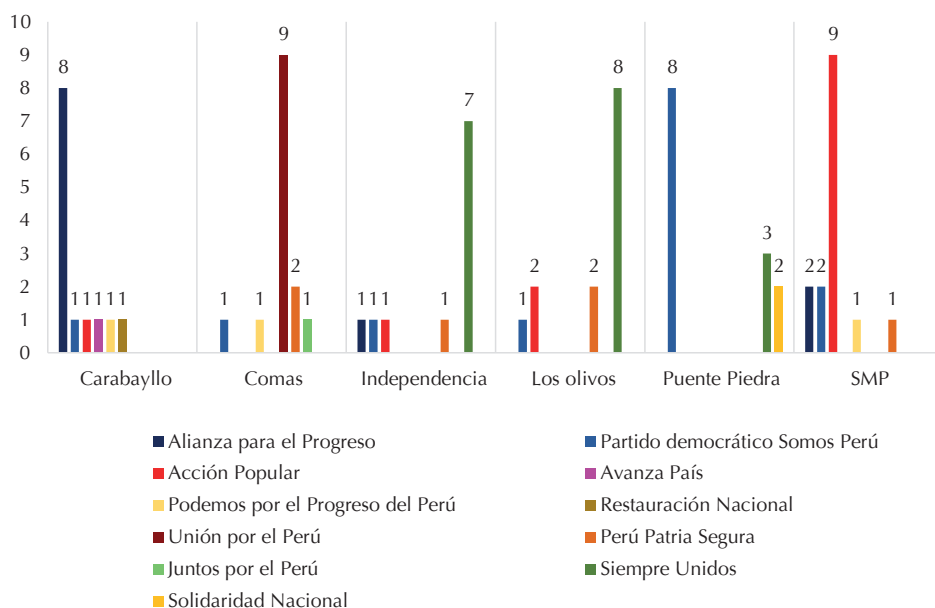
En el gráfico 9 se observa la distribución de los partidos en cada distrito. Los datos revelan que 11 de ellos, algunos más que otros, son los que conducen el gobierno de estos 6 distritos. El partido Alianza para el Progreso obtuvo la alcaldía del distrito de Carabayllo, Unión por el Perú la de Comas, Siempre Unidos las de Independencia y Los Olivos, Partido Democrático Somos Perú

47 En el caso de los regidores, no se aplica la prohibición a la reelección en ningún caso, aun cuando hayan asumido el cargo de alcalde como consecuencia de la vacancia, revocatoria, suspensión, inhabilitación judicial, fallecimiento o falta de juramento del titular, dado que no postularon ni fueron elegidos para el cargo de alcalde.

la de Puente Piedra y Acción Popular la de San Martín de Porres. Esta amplia fragmentación se termina por revelar también en los concejos municipales, donde se encuentran representantes de muchos partidos distintos, aunque no todos con la misma fuerza en el concejo.

En esa línea, es indiscutible reconocer la importancia electoral que hasta hoy mantiene el partido político Siempre Unidos. Este partido ha logrado colocar un alcalde en los distritos de Lima Norte en las últimas cuatro elecciones (2006, 2010, 2014 y 2018)⁴⁸.

Gráfico 9.
Distribución de los partidos en los distritos (periodo 2019- 2022)



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2019. Elaboración propia

En este punto, vale preguntarse si la precariedad de los partidos y la fragmentación de los actores es la causa o la consecuencia del interés de los políticos por alcanzar el poder como un fin en sí mismo y no como un medio para

48 En 2006 ganó Los Olivos; en 2010, Comas, Los Olivos y Puente Piedra; en 2014, San Martín de Porres; y, en 2018, Independencia y Los Olivos.

alcanzar fines públicos (Downs 1957). De modo que la política se convierte en un juego de sumas y restas económicas entre los actores que desean alcanzar un lugar en las listas sin mayores proyecciones programáticas y partidarias.

La valla para postularse es de 48 mil soles en Los Olivos, si los tienes, postulas. Yo milito en un partido, pero para postular me cambié a otro partido que tenía más opciones de ganar (Entrevista C, Los Olivos)

Hoy los partidos políticos se revelan como arquitecturas de personas desideologizadas y carentes de leyes y de estrategias para alcanzar el poder. Así se explicita en los siguientes testimonios:

Uno pone sus herramientas al partido, al que sea que te dé la oportunidad. Lo que hay que hacer es saber acomodarse con quien pueda llegar (a ganar) (Entrevista C, Los Olivos).

Los partidos están mal. Su objetivo es llegar al poder y luego se rompe el vínculo con el alcalde y viceversa. (Entrevista D)

La férrea disciplina motivada por un sentido de militancia, que apela a respetar la doctrina que se juró, no es un elemento distintivo de los partidos y de los candidatos, sobre todo en los gobiernos locales. Es por ello que los partidos políticos ganadores en las contiendas electorales, así como los candidatos y candidatas elegidos, pueden moverse con vasta versatilidad y de acuerdo a sus conveniencias. De esta manera, la oposición en los concejos municipales se convierte en una mera figura abstracta, pues los regidores no responden necesariamente a la misión de un partido político y este no responde a la misión de país.

No hay voluntad política de los partidos para formar a los militantes para gestionar la municipalidad o los gobiernos regionales. (Entrevista D)

La situación expuesta se esconde bajo el pretexto de construcción de buenas relaciones, apelando a la desideologización partidaria. Las ideas políticas de una agrupación terminan por ser percibidas como un elemento que no colabora para la gestión de la política local, negando la veracidad de la confrontación de ideas que procure el mejor interés para la ciudadanía.

El clima es bueno con los regidores y el alcalde, hasta ahora no hemos discutido y espero que sigamos así (Entrevista C, Independencia)

Hay una buena relación con el concejo municipal y con el exalcalde. Se procura no disputar dentro como partidos políticos (Entrevista A, Puente Piedra)

De este modo, el siguiente gráfico muestra la afiliación partidaria de las regidoras y regidores elegidos que directamente repercute en el nivel de compromiso de los partidos por formar políticos y de los militantes comprometidos con el ideario partidario.

Gráfico 10.
Afiliación partidaria de los regidores (periodo 2019 – 2022)



Fuente: Información para la Gobernabilidad (Infogob), 2020. Elaboración propia

Es de destacar que, de los 80 regidores electos, solo 12 están afiliados al partido con el que lograron entrar al concejo municipal desde antes del año 2017 (año anterior a los comicios electorales). En su mayoría, estos regidores pertenecen al Partido de Acción Popular y en menor medida pertenecen a Renacimiento Unido Nacional (ex Siempre Unidos) y Alianza para el Progreso.

Otro dato para el análisis es el correspondiente a las afiliaciones generadas un año antes de las elecciones (2017), el mismo año de las elecciones (2018)

y el año posterior a las elecciones (2019), y, aun así, 29 regidores no registran ninguna afiliación política a pesar de formar parte de una lista partidaria que los colocó en el cargo. Esto expresa significativamente la relación con las instituciones partidarias en Lima Norte: primero, la cantera propia de militantes de los partidos políticos es escasa y en orden al cronograma de elecciones, afilian a personas que muestran cierto interés en el partido y en el que el partido tiene interés para la lista electoral. Segundo, varios candidatos a regidores son invitados a las listas, de ahí que no exista un compromiso de afiliación política, aunque algunos regidores decidirán afiliarse al partido con el que ganaron un año posterior a la elección.

Es importante añadir que si bien hay un número considerable de regidores que no mantienen ninguna afiliación política, para nada quiere decir que no han participado en otras contiendas electorales.

Tercero, aunque la cantidad de regidores con más de una afiliación partidaria en su haber no son un grupo considerable, las prácticas mencionadas de los partidos para captar militantes y futuros candidatos siguen siendo las mismas.

Es así que la relación partido–gestión tiene doble consecuencia en las labores de los candidatos elegidos, sean estos regidores o alcaldes. Por un lado, la precariedad de relación y soporte partidario, los lleva a buscar respaldos dentro de la misma gestión y evitar la confrontación:

Lo más inteligente es acomodarse a la gestión. Si no, te cierran las puertas, no te dan información, etc. (Entrevista C, Los Olivos)

Por otro lado, los elementos políticos, administrativos y sociales que pone a estas municipalidades bajo la jerarquía del Gobierno Nacional y del Metropolitano de Lima, procura una estrategia del Alcalde elegido: tejer buenas relaciones con los regidores que pertenecen al mismo partido de los estamentos mencionados y distintos al de los gobiernos locales para mantener una comunicación más cercana y poder llevar a cabo sus propuestas y proyectos. Por supuesto, aquí aparece la modernización del aparato burocrático como un desafío para evitar este tipo de alineamientos insólitos. En estos casos, el partido termina por convertirse en un órgano interno, *ad hoc*, para la consecución de acciones en el gobierno municipal.

La relación del alcalde con los regidores de Acción Popular es buena porque tienen interés en mantener una relación estrecha con Lima Metropolitana. (Entrevista C, Carabayllo)

En línea a este tema, es apropiado matizar la intervención de los partidos políticos en el desarrollo del concejo municipal. Por un lado, se trata de una democracia sin partidos (Tanaka, 2000), y, por el otro, se convierten en una herramienta que puede viabilizar la ejecución de quehaceres en la gestión de la municipalidad.

Por otro lado, los regidores de los partidos políticos ganadores, favorecidos por la legislación, no necesitan pactar con la oposición del concejo municipal para aprobar leyes o fiscalizar, pues tienen mayoría. Además, el alcalde los convoca a reuniones para discutir el avance, el camino o las interrogantes del ejercicio municipal, e incluso surge la posibilidad de adelantarles información sobre lo que el ejecutivo necesita aprobar en el concejo para así generar un bloque de votos comprometido y militante. Aquí el peligro se encuentra en que poco a poco se construye un “concejo municipal” paralelo, sin ser informal ni ilegal.

Tenemos una reunión al mes de los regidores del partido de gobierno con el alcalde (Entrevista C, Carabayllo)

Ante la realidad de la mayoría en el concejo municipal, formar parte de la minoría es un presagio de trabas administrativas internas que limitan la labor legislativa y fiscalizadora, sin destacar las ya naturalizadas formas de ejercer sus cargos.

Las relaciones que se forman entre los candidatos elegidos, los partidos políticos y los funcionarios de la alcaldía tienen consecuencias directas en la calidad de la institucionalidad municipal. Parte de los problemas se explican en la estructura organizativa de los gobiernos locales, pero gran parte también deriva de la baja calidad de los procesos de gestión en el conjunto de instituciones nacionales, regionales y locales.

3.2 El perfil de los alcaldes

Un elemento importante para conocer la organización de las municipalidades de Lima Norte es el del alcalde. La tabla expresa la organización política a la que pertenecen, su edad, su grado de instrucción, su afiliación partidaria y su experiencia en el servicio público:

Tabla 9.
Información sobre los alcaldes de Lima Norte

Cargo	Nombre	Organización	Edad	Ocupación / Profesión	Afiliación partidaria	Responsabilidades, candidaturas y cargos públicos⁴⁹
Carabayllo	Marcos Lorenzo Espinoza Ortiz	Alianza para el Progreso	50 años	Educación básica regular concluida	Alianza para el Progreso (2014 – actualidad) Perú Posible (2007 – 2013)	Candidato a alcalde por Perú Posible 2011. Candidato a alcalde por APP 2014. Responsable político distrital de Carabayllo 2013–2018
Comas	Raúl Díaz Pérez	Unión por el Perú	39 años	Estudios universitarios concluidos/ Ciencia Política, Derecho, curso de especialización en Gestión pública	Unión por el Perú (2006 – 2014)	Líder del movimiento “Comas merece más”. Afiliado a Unión por el Perú desde el 2006 hasta el 2014. Candidato a regidor en el año 2010 y 2014 por el mismo partido. Candidato al congreso 2016 por Peruanos por el Cambio.
Independencia	Yuri José Pando Fernández	Siempre Unidos	47 años	Estudios universitarios concluidos. Ingeniería de sistemas	Renacimiento Unido Nacional (ex Siempre Unidos) (2010 – actualidad)	Candidato a alcalde 2014 por Siempre Unidos. Afiliado a Renacimiento Unido Nacional (ex Siempre Unidos). Candidato a regidor de Lima Metropolitana por Siempre Unidos 2013. Secretario distrital de Partido Político Siempre Unidos 2018–actualidad.

49 La información en cursiva no está consignada en su hoja de vida.

Cargo	Nombre	Organización	Edad	Ocupación / Profesión	Afiliación partidaria	Responsabilidades, candidaturas y cargos públicos
Los Olivos	Felipe Baldomero Castillo Alfaro	Siempre Unidos	70 años	Estudios universitarios concluidos. Medicina humana, especialización en médico gineco-obstetra	Renacimiento Unido Nacional (ex Siempre Unidos) (2002 – actualidad)	Alcalde por Cambio 90 – Nueva Mayoría 1995. Alcalde por Movimiento Independiente Vamos Vecino 1998. Alcalde por Siempre Unidos 2003-2006. Presidente de Siempre Unidos 2005-actualidad. Representante Legal de Siempre Unidos 2002-actualidad. Alcalde por Siempre Unidos 2007 –2010. Alcalde por Siempre Unidos 2011 – 2014.
Puente Piedra	Rennan Santiago Espinoza Venegas	Partido Democrático Somos Perú	25 años	Estudios universitarios no concluidos. Administración y marketing	Somos Perú (2018 – actualidad) Perú Posible (2015 – 2017)	Candidato a alcalde por Perú Posible 2014. El candidato no consigna ninguna información
San Martín de Porres	Julio Abraham Chávez Chiong	Acción Popular	38 años	Estudios universitarios concluidos. Derecho y ciencias políticas	Acción Popular (2004 – actualidad)	Secretario nacional de juventudes en Acción Popular 2005-2007. Secretario nacional coordinador en Acción Popular 2011 – 2011.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob), 2020. Elaboración propia.

Esta información es significativa porque revela que, a excepción del alcalde de Los Olivos, todos los alcaldes ocupan el cargo por primera vez, aunque eso no significa que no hayan ocupado cargos públicos antes de llegar a este puesto. Este es el caso del alcalde de San Martín de Porres, quien fue Director de la Oficina de Asesoría Jurídica del Gobierno Regional de Loreto en la gestión de Yván Vásquez⁵⁰, y del alcalde de Independencia, quien fue Gerente de Tecnología de la Información de la Municipalidad de Los Olivos durante el periodo anterior del, nuevamente, alcalde Felipe Castillo. Sobre ambas nuevas autoridades se determinó una sanción administrativa de la Contraloría General de la República⁵¹ y una sentencia de la Fiscalía⁵², respectivamente.

Así como el grado de instrucción, la experiencia partidaria y pública puede fortalecer el desempeño de los alcaldes, pero aún más importante es la suma de las distintas etapas de su trayectoria, antes y durante, porque potencian el tipo de ejercicio del candidato al llegar al poder. De acuerdo con Alcántara (2013), procedimiento, contenido y resultado terminan obstinadamente entrelazados y de esto depende la construcción de personas políticas de calidad.

Es por ello que es necesario destacar que cuatro de los seis alcaldes de Lima Norte ya habían participado en contiendas anteriores en sus propios distritos. Uno de ellos es Felipe Castillo, quien es presidente del Partido Siempre Unidos y ha sido elegido alcalde de Los Olivos en cinco ocasiones, sin contar esta última elección⁵³. Luego se encuentran los casos del alcalde Rennan Espinoza, del distrito de Puente Piedra, y Marcos Espinoza, del distrito de Carabayllo, quienes iniciaron su carrera política como candidatos del partido Perú Posible (aunque no en el mismo periodo) y esta vez lograron la victoria con partidos distintos. También destaca el caso del alcalde del distrito de Independencia, Yuri Pando, que es el secretario general del partido Siempre Unidos, la agrupación cuya presidencia está a cargo de Felipe Castillo, el alcalde de Los Olivos⁵⁴. Este partido tiene una trayectoria importante en la historia de los distritos de Lima Norte, como ya se había mencionado.

50 El exalcalde se encuentra sentenciado y afronta una serie de investigaciones por corrupción.

51 Inhabilitado a ejercer cargo o función pública, de acuerdo a la Resolución N° 117-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA.

52 La sentencia a Felipe Castillo por malversación de fondos comprende también, en calidad cómplices, al ex funcionario municipal Yuri José Pando Fernández. Posteriormente, fueron absueltos en segunda instancia.

53 Periodos: 1996–1999; 1999–2002; 2002–2006; 2007–2010 y 2011–2014

54 El partido Siempre Unidos ha tenido una importante relevancia en las elecciones de Lima Norte.

Por otra parte, si bien es cierto que el alcalde del distrito de Comas, Raúl Díaz, ha participado en contiendas electorales anteriores con distintos partidos, éstas fueron al cargo de regidor y congresista y no al de alcalde como en los casos anteriores. Él es la única autoridad de las seis que no tiene afiliación política partidaria actual, a pesar que Unión por el Perú es el partido en el que militó años atrás. Sin duda, su campaña se vio fortalecida con el respaldo de la sociedad civil por haber fundado y liderado un movimiento ciudadano⁵⁵ que se ubicó a favor de las necesidades del distrito y fue férreo crítico de la administración municipal anterior. De modo que, parece ser, su activismo político atrajo la atención del partido Unión por el Perú que lo reincorporó a sus filas y lo eligió como candidato a las elecciones del 2018. A lo largo de estas, la figura y el liderazgo personal fueron claves para la victoria electoral de un partido que hasta entonces no había tenido mayor éxito en Lima Norte.

A diferencia del resto, el caso del alcalde de San Martín de Porres tiene la característica de ser elegido en su primera postulación a través del partido Acción Popular, único partido al que ha estado afiliado y se mantiene vigente.

La situación de los alcaldes y de los regidores, antes mencionados, no hace más que corroborar la razón de la militancia partidaria, la afiliación está supeditada al convencimiento de que al hacerlo pueden garantizar o estar más cerca de lograr sus objetivos políticos y poco se trata de la ideología como un factor determinante. Así queda evidenciado en las renunciadas y nuevas afiliaciones partidarias de los candidatos, también en las varias candidaturas representando a distintos partidos políticos.

La idea de que los políticos “crean y recrean los partidos (porque) para ser elegidos necesitan convencer al público de que apoye su candidatura” (Aldrich, 1995, 23) se articula con el rasgo de franquicia atribuido a los partidos políticos en el país⁵⁶ porque la institucionalidad partidaria se hace flexible a las candidaturas invitadas con el objetivo de llegar al poder y, si es posible,

55 “Comas Merece Más” es el nombre del movimiento que lidera y también fue la frase de su campaña electoral.

56 Son partidos en los que el comité nacional es propietario de la marca del partido, la cual cede temporalmente a líderes locales para que formen organizaciones. De esta manera, se cumplen los requisitos legales y se promociona a sus candidatos nacionales. A cambio, los líderes locales obtienen la oportunidad de postularse a un cargo de elección popular. En este tipo de partido, las organizaciones pertenecen a los líderes locales y no al partido nacional. Los “partidos franquicia” enfatizan los procesos electorales sobre la organización interna del partido y renuevan sus liderazgos para cada elección (Departamento de Investigación Sociopolítica, 2013, p. 7).

mantener a flote la carcasa partidaria. Aunque en la lógica de lo que plantea Tanaka (2005), “partido franquicia” no sería el término adecuado para comprender la situación de estos partidos, ya que en el funcionamiento del mercado una franquicia transfiere tecnología y experiencia y exige el cumplimiento de determinados estándares de calidad de la marca, mientras que en estos casos estudiados hay un mero intercambio de logos o etiquetas sin mayor contenido. Lo cierto es que en cada elección se hace evidente la precariedad institucional de los partidos políticos que terminan siendo amoldados por el comportamiento y las ideas de los candidatos.

Por supuesto, la realidad de estos distritos aporta otras consideraciones a esta discusión. Como se ha visto en la caracterización de las municipalidades, hay grandes dificultades fiscales y autoridades investigadas, escenario que no permite un desarrollo más óptimo de los recursos en beneficio de la localidad. A esto se suman alcaldes que, independientemente de sus capacidades académicas y laborales, no se sostienen en una estructura partidaria sólida que respalde una gestión eficiente⁵⁷.

Con estos elementos, también es fundamental reconocer que hay una diversidad de dimensiones que no hacen sencillo establecer criterios para los postulantes a la alcaldía. Primero, porque los cargos de elección pública se fundamentan en el derecho de que cualquier persona puede postularse y ser elegido. Segundo, porque, como se ha visto, la variedad de perfiles entre los regidores y los alcaldes dificulta la posibilidad de construir una trayectoria política armoniosa y, tercero, porque, la mayoría de las veces, la calidad de su desempeño dependerá de las relaciones establecidas antes y durante en la gestión.

Jaramillo (2019) concuerda en que es difícil definir una variable de calidad de la gestión municipal, pues los factores que determinan la bondad de la gestión de los alcaldes y regidores y la percepción que tiene la población acerca de esta son muchas. Sin embargo, tampoco se puede negar que la eficacia de vida política y el mejoramiento de los mecanismos legales que existen para ella dependerán siempre de la calidad del “material humano” (Alcántara, 2013).

57 Es pertinente recordar que Comas fue el único distrito que no respondió a ninguno de las cartas que solicitaban reuniones para llevar a cabo esta investigación.

3.3 Un elemento adicional del perfil

El perfil de los regidores y del alcalde permite conocer información importante sobre las autoridades de Lima Norte. Datos como la edad, el género, el nivel de instrucción y la agrupación política son elementos que participan activamente (si bien no con los mismos resultados) en la construcción de una política de integridad y lucha contra la corrupción en las municipalidades. Sin embargo, un elemento significativo que empieza a distinguirse entre estas autoridades es, paradójicamente, la corrupción. Algo que llama mucho la atención, ya que lo que más se publicita en estos distritos es la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción.

Si se revisa la información emitida por la Fiscalía Especializada en Delito de Corrupción de Funcionarios de Lima Norte sobre los alcaldes⁵⁸ comprendidos entre el periodo del año 2003 y el 2020, hay al menos un alcalde de cada uno de estos distritos que ha sido investigado o sentenciado por corrupción⁵⁹. Sin embargo, es cierto que no todas las investigaciones prosperaron, pues algunas se archivaron y algunas sentencias fueron revertidas con recursos de casación para la absolución.

Ahora bien, aunque un proceso puede incluir de uno a más delitos contra la administración pública, los delitos más habituales entre los alcaldes son el peculado, la malversación de fondos, la negociación incompatible, la colusión y el enriquecimiento ilícito.

Por ejemplo, entre los delitos de colusión, se tiene el caso del ex alcalde de Carabayllo, Rafael Álvarez Espinoza⁶⁰, sentenciado por el delito de colusión agravada al desembolsar el dinero del programa social “Manos a la obra” antes de que se concretara el acuerdo del concejo municipal N° 096-2011.

Entre los delitos de malversación de fondos se encontraban los actuales alcaldes de Los Olivos e Independencia, Felipe Castillo y Yuri Pando Fernández, quienes fueron condenados en primera instancia por desviar más de 12 millones de soles del presupuesto municipal para la implementación de la

58 Entre el periodo 2003 -2020, la Sra. Nandy Janeth Córdova Morales fue la única mujer en asumir una alcaldía, aunque lo hizo de manera interina.

59 Es importante añadir que algunos alcaldes tienen investigaciones y sentencias por otros temas ajenos a la corrupción, tales como delitos contra la ecología, agresión familiar y agresión sexual.

60 Fue alcalde de Carabayllo durante tres periodos consecutivos: (2009-2010) Unidad Nacional/ (2011-2011) PPC - Unidad Nacional/ (2015-2018) PPC.

Universidad Científica Tecnológica y Municipal de Los Olivos. Sin embargo, fueron absueltos en segunda instancia. El recurso de casación N° 00544-2018, presentado por la fiscalía especializada, fue declarado infundado y se dispuso su absolución de la acusación fiscal.

En relación al delito de negociación incompatible, destaca el caso del exalcalde de San Martín de Porres, Adolfo Mattos⁶¹, a quien ahora se le investiga preliminarmente por la adjudicación direccionada a empresas para obras de construcción⁶² en el distrito de Lima Norte.

Estos ejemplos son solo una fracción de las prácticas de corrupción que cargan y ejecutan los alcaldes en sus puestos de autoridades. No obstante, con ellos o sin ellos, muchos funcionarios públicos también cometen actos de corrupción –sea por acción u omisión— y luego terminan por ser inhabilitados por la Contraloría General de la República para ejercer labor pública. Es necesario indicar que la Contraloría cuenta con un módulo de Consulta Ciudadana del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD) que permite saber de manera rápida y sencilla si una persona se encuentra impedida de prestar servicios en el Estado.

La Tabla 10 muestra a los exfuncionarios de las distintas municipalidades de Lima Norte que todavía se encuentran inhabilitados:

61 Fue alcalde de la municipalidad de San Martín de Porres en el periodo 2015-2018. Postuló al mismo cargo en el 2006 por Unidad Nacional y en el 2011 por Cambio Radical. Logró la victoria en el periodo siguiente cuando postuló por el partido Siempre Unidos.

62 Para más información sobre la relación de la Empresa constructora Atlon, que tenía a Adolfo Mattos como Gerente General, y la Municipalidad de Comas, ver el informe de Ojo Público, Recuperado de: <https://ojo-publico.com/32/politica-o-negocios-los-polemicos-alcaldes-empresarios-de-lima>

Tabla 10.

Sanciones inscritas y vigentes por responsabilidad administrativa funcional⁶³

Nombres y Apellidos	Infracción (artículo / Literal/ tipo)	Sanción	Plazo	Resolución	Vigencia de la Sanción		Entidad
					Fecha de Inicio	Fecha de Término	
Ángel Alejandro Wu Huapaya	6k muy grave	Inhabilitación	5 años	001-2016-CG/TSRA	06/01/2016	06/01/2021	Municipalidad Distrital Carabayllo
Manuel Namuche Chunga	6k muy grave	Inhabilitación	5 años	001-2016-CG/TSRA	07/01/2016	07/01/2021	Municipalidad Distrital Carabayllo
Daniel Agustín Arce Ladd	7n grave	Inhabilitación	1 año	003-805-2019-CG/SAN5	10/04/2019	10/04/2020	Municipalidad Distrital de Comas
Jorge Augusto Rojas Caramutty	7e muy grave	Inhabilitación	4 años	0017-2016-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	30/11/2016	30/11/2020	Municipalidad Distrital de Los Olivos
Karem Julissa López Gurreonero	7n grave	Inhabilitación	4 años	0017-2016-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	30/11/2016	30/11/2020	Municipalidad Distrital de Los Olivos
Niky Eloy Espinoza López	6g grave	Inhabilitación	5 años	001-004-2016-CG/SAN	05/02/2016	05/02/2021	Municipalidad Distrital de Los Olivos
Niky Eloy Espinoza López	6e grave	Inhabilitación	5 años	001-196-2016-CG/SAN	24/02/2016	24/02/2021	Municipalidad Distrital de Los Olivos
Rodolfo Zapata Pintado	7n grave	Inhabilitación	4 años	0017-2016-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	30/11/2016	30/11/2020	Municipalidad Distrital de Los Olivos
Rodolfo Zapata Pintado	6g grave	Inhabilitación	4 años	177-2016-CG/TSRA	07/11/2016	07/11/2020	Municipalidad Distrital de Los Olivos

Fuente: Contraloría General de la República

3.4 La ley, sobre qué legislan

El concejo municipal se encarga de la aprobación y seguimiento de los instrumentos que sirven para la gestión de la Municipalidad, así como de tomar decisiones por medio de acuerdos o de ordenanzas tal como lo define y lo des-

63 Información actualizada al 29 de febrero de 2020.

64 • Municipalidad y lucha contra la corrupción el caso Lima Norte

cribe la Ley Orgánica de Municipalidades. Las decisiones tratan sobre asuntos de interés público, vecinal o institucional, y sirven para expresar la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional⁶⁴. Las ordenanzas son normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal y a través de ellas se aprueba la organización interna, la regulación, la administración y la supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa⁶⁵.

Es importante señalar que para que los acuerdos sean implementados son necesarias las ordenanzas, pero también es posible hacerlo (dependiendo del acto normativo) a través de decretos o resoluciones de alcaldía. También hay que decir que las propuestas de acuerdos y ordenanzas no siempre provienen de los regidores y las regidoras, sino del alcalde, quien también puede proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos para el gobierno municipal.

Para complementar esta información, revisamos el portal estándar de Transparencia en el que aparecen los acuerdos de los concejos municipales de los seis distritos, y así se pudieron comprobar algunos elementos adicionales. Por un lado, que la mayoría de las decisiones tomadas obedecieron a una coyuntura de transferencia de gestión y primer año de gobierno municipal. Por otro, que no hay solicitudes pidiendo la presencia de los gerentes para la explicación y sustentación de algunos temas. Y, finalmente, que no es recurrente la legislación en materia anticorrupción.

64 Artículo 80, Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

65 Artículo 78, Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Gráfico 11. Acuerdos más recurrentes del concejo municipal



Fuente: Portal de Transparencia Estándar/ Elaboración propia

Aunque podría pensarse que estos acuerdos son los que corresponden a un primer año de gestión, lo cierto es que al confrontar esta información con los acuerdos de los concejos municipales de los años anteriores, se revela que las decisiones en materia de celebración de contratos y convenios, la aprobación de los estados financieros, las condecoraciones, las declaraciones de desabastecimiento, las licencias al alcalde y regidores y las donaciones a la municipalidad, en general, son el tipo de acciones que más se demanda de los regidores, independientemente del año.

Esta situación acentúa el riesgo de concejos municipales que improvisan su labor de acuerdo con lo que demanda la coyuntura, ya que las autoridades no se encuentran comprometidas con una agenda política que oriente su oficio legislativo:

El balance que hacemos es que las actividades realizadas por varias gerencias de la municipalidad no tenían sustento en ninguna línea programática (Entrevista B, Independencia)

El concejo municipal va sacando ordenanzas de acuerdo a lo que hay. A la problemática que acontece (Entrevista C, Carabayllo)

Por otro lado, si bien se menciona que los gestos en materia anticorrupción no se han realizado con relativa frecuencia en los concejos municipales del último año, sí es menester hacer notar que, de todos los acuerdos del primer año de los seis concejos del último periodo, solo en cinco acuerdos se pueden encontrar elementos que los relacionan con la lucha contra la corrupción.

- **Distrito de Independencia**

1. Acuerdo de Concejo N° 000040-2019-MDI: Autorizar a la procuraduría pública municipal para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo la responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal, de acuerdo a (...) la Auditoria de Cumplimiento a la obra “mejoramiento de vías de la prolongación Santa Rosa y Pasaje De La Cruz de los Asentamientos Humanos San Camilo, San Albino y El Volante, entre los tramos de la Av. 2 de marzo y el pasaje Jorge Chávez de los ejes zonales La Unificada y El Ermitaño”. Periodo 18 de mayo de 2017 al de 16 de enero de 2018.

- **Distrito de San Martín de Porres**

1. Acuerdo de Concejo N° 008-2019-MDSMP: Autorizar al procurador público municipal para que, conforme a sus atribuciones inicie las acciones legales correspondientes contra los servidores y funcionarios comprendidos en la (...) “Administración, control y uso de los bienes asignados a los funcionarios y servidores públicos de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres”.
2. Acuerdo de Concejo N° 013-2019-MDSMP: Autorizar a la procuraduría pública municipal, para que conforme a sus atribuciones, inicie la acción penal correspondiente por la presunta comisión del delito contra la Administración Pública en agravio de la corporación edil, consistente en cobro de cupos a ambulantes del distrito de San Martín de Porres, en contra del señor Plácido Ayala García y la señora Gloria

- del Rosario López Bonifacio, quienes prestan servicios contratados por honorarios en la Gerencia de Desarrollo Humano.
3. Acuerdo de Concejo N° 029-2019-MDSMP: Autorizar a la procuraduría pública municipal para que, conforme a sus atribuciones inicie acciones legales correspondientes derivadas del Informe de Auditoría del Órgano de Control Institucional, contra los servidores y funcionarios comprendidos en la “Adjudicación de 16 motocicletas para el Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de la Seguridad Ciudadana en el Distrito de San Martín de Porres”.
 4. Acuerdo de Concejo N° 034-2019-MDSMP: (El artículo primero aprueba la prestación adicional de la adquisición de alimentos) Disponer a la Gerencia Municipal realice las acciones de control pertinentes que correspondan para determinar las responsabilidades de los funcionarios o servidores públicos, de ser el caso, cuya conducta hubiese originado la situación de prestaciones adicionales, de conformidad con lo señalado en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

3.5 La ley, elementos para la fiscalización

Actualmente, los concejos municipales se encuentran conformados por la mitad más uno de regidores pertenecientes a la organización política del alcalde. Así lo especifica el artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM): “a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas”.

Esta distribución de los regidores ha hecho que durante casi dos décadas el concejo municipal haya sido visto como un espacio de predominio del oficialismo municipal o como un concejo municipal alcaldista. Es decir, que los consensos y las propuestas se encuentran altamente supeditados a la mayoría automática que el alcalde tiene en el concejo municipal, lo que significa que los acuerdos no siempre son los más importantes para la gestión de la municipalidad ni gozan de la pertinencia política o del sustento técnico adecuado. Esta situación anula la posibilidad de que la oposición ejerza trabajos de contrapeso ante el poder ejecutivo municipal.

Con las votaciones aplastantes que hay en los concejos locales, los regidores se ven apabullados, no hay posibilidad de fiscalización (Entrevista D)

Al final, parece que todo depende de la voluntad democrática del alcalde; si quiere dar participación real, un municipio es más democrático, pero si quiere también le quita (Entrevista D)

Como se puede observar, la mayoría oficialista no permite crear un espacio de oposición y fiscalización. En el *Círculo de la Corrupción* (Vega et. Al., 2018) se constata que para los consejeros regionales es más importante llevar obras a sus provincias que adoptar un rol fiscalizador. En el caso de Lima Norte, aunque la elección de los regidores y regidoras no está subordinada a los barrios, reconocen la relación directa con las y los ciudadanos, lo que resume la actuación de los regidores a plantear su alineación al Alcalde:

Si no vamos de la mano de la gestión se nos cierran todas las puertas, desde pedir información hasta lo que sea. (Entrevista C, Los Olivos)

El clima es bueno entre los regidores y con el alcalde, hasta ahora no hemos discutido y espero que sigamos así. (Entrevista C, Independencia)

Sin duda, en el imaginario político local, el alcalde es quien ocupa el rol más importante en la Municipalidad, pues este es el modo en que la norma lo ha caracterizado siempre (la imagen lo excluye del contrapeso que debería cumplir el concejo). Sin embargo, así como la minoría se ve influenciada por el oficialismo, también se ve afectada por el poco conocimiento que tiene sobre el gobierno municipal. De modo que los regidores se limitan a convalidar las decisiones del alcalde, incumpliendo la obligación de controlar y fiscalizar los actos de la administración.

Muchos regidores son jóvenes y ese puede ser un problema en las municipalidades. (Entrevista A, Los Olivos)

Muchos regidores no tienen la experiencia en gestión pública. (Entrevista B, Independencia)

Las razones que se esgrimen para atribuir la responsabilidad de los regidores sobre su falta de experiencia para fiscalizar son múltiples, pero, más allá de que sean jóvenes o no, su desconocimiento de la función pública y la falta de asesoría municipal y partidaria permite que se dejen llevar por figuras más

curtidas en estas labores públicas y con presencia importante en su localidad, y no necesariamente sea para el bien. Un ejemplo es la municipalidad de Los Olivos, donde hay una gran presencia de jóvenes regidores y un alcalde bastante experimentado. De hecho, no solo en Los Olivos, sino en Lima Norte, se le conoce a Felipe Castillo como “el papá”⁶⁶.

Aquí, en Lima Norte, a Felipe Castillo se le conoce como ‘el papá’. (Entrevista B, Independencia)

Es la quinta vez que se elige a Felipe Castillo, esa experiencia le ha permitido tejer vínculos con un grupo de autoridades y funcionarios de Lima Norte con los que mantiene relaciones no solo políticas sino de apoyo mutuo en contrataciones, licitaciones y otros. Casi todos han sido funcionarios de la municipalidad de Los Olivos alguna vez (Entrevista D)

El problema más profundo que se plantea tiene que ver con la autonomía interna. La supuesta división de poderes en estos gobiernos locales que permite la fiscalización se ve debilitada por la misma arquitectura de la ley, razón por que la tan anhelada idea de los contrapesos en el gobierno (que generan mayor libertad y posibilidad en el quehacer municipal) se ve disminuida por una realidad respaldada por la norma.

Es decir, que a pesar de la importante facultad de fiscalización que es otorgada a los regidores, la estructura de la norma es un factor que hay que considerar para evaluar el tipo de fiscalización que hacen o pueden hacer. De acuerdo con el artículo 11° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los regidores pueden trabajar como personal de carrera o desempeñar cargos en el sector público y privado, siempre que no sea en la municipalidad o en el territorio en la que desempeña su función de representación electoral. Asimismo, los regidores que trabajan como dependientes en el sector público o privado gozan de licencia con goce de haber hasta por 20 (veinte) horas semanales, tiempo que dedican exclusivamente a sus labores municipales⁶⁷. O sea, la función de regidor es a medio tiempo:

66 Nótese la simbología del logo del partido Siempre Unidos con la referencia a Felipe Castillo. El logo es una mamá con su bebé, figura que se ve complementada con Felipe Castillo como “el papá”. Logo recuperado de: http://www.siempreunidos.com.pe/?page_id=40

67 Artículo 11, Ley Orgánica de Municipalidades.

Los regidores no tienen un papel tan protagónico. No asumen protagonismo en la fiscalización, es que tienen otras actividades fuera del concejo municipal (Entrevista A, Puente Piedra)

Yo trabajo, luego de esta reunión, tengo que ir a atender otras actividades. (Entrevista R, Independencia)

También es importante informar sobre las condiciones en que estos ejercen dicha labor. En las municipalidades que tiene entre 13 y 15 regidores, se cuenta con un secretario o secretaria para realizar las labores específicas que requiera el concejo municipal. También puede haber un abogado para que asesore el trabajo legislativo de los regidores. En muchas ocasiones, los dos puestos son pagados por la Municipalidad, pero también existe el caso de los concejos municipales que no cumplen con el respaldo económico de la municipalidad para un personal mínimo de asistencia. La asesoría tampoco está incluida en el presupuesto asignado al concejo municipal. Así lo revelan las entrevistas:

Los regidores no tienen armas para su labor de fiscalización. La ley no les faculta herramientas para fiscalizar y legislar. (Entrevista D, Carabayllo)

No se tiene un cuerpo de asesores. Si queremos ejercer nuestro trabajo, cada uno contrata asesores y este presupuesto sale de la dieta de cada regidor. (Entrevista B, Independencia)

La Municipalidad no tiene presupuesto para pagar un cuerpo de asesores para el concejo municipal. (Entrevista C, Independencia)

Asimismo, los ambientes y los equipos destinados a los regidores no son los adecuados. En algunos casos, el espacio reservado para los regidores está distribuido en cubículos, y, en otros, separado por escritorios, la mayoría de las veces sin computadoras, internet y otros requerimientos para las oficinas. Estos son los mismos espacios en los que se realizan las reuniones ordinarias y extraordinarias del concejo municipal y las visitas ciudadanas.

No obstante, contrarios a la posibilidad de mejores herramientas para que el concejo municipal pueda fiscalizar, hay quienes consideran que los resultados de una buena fiscalización dependen de las herramientas creativas de los propios regidores y regidoras.

En vez de dar más facilidades y logística, los regidores deberían necesitar más inteligencia para fiscalizar (Entrevista 2, Los Olivos)

Lo que queda suficientemente claro es que el ejercicio de fiscalización no parece estar sólidamente definido en la norma, en las condiciones que brinda la Municipalidad, en el alcalde y en los regidores. Por el lado del ejecutivo, existe la idea de que la fiscalización obstruye el trabajo de la gestión municipal:

La falta de madurez política les hace creer que son más que el ejecutivo. La fiscalización se ha visto como mecanismo de obstrucción, no como fortalecimiento de la gestión. (Entrevista A, Los Olivos)

Por el otro lado, la presencia del alcalde en las reuniones de concejo municipal retrae en muchas ocasiones la participación de los regidores de la oposición cuando se trata de despejar dudas sobre el manejo ejecutivo de la Municipalidad. Al tratar estos asuntos en público, prefieren solicitar informes a las gerencias del ejecutivo antes que confrontar al alcalde mismo. Aunque, ciertamente, una acción no excluye a la otra.

En términos generales, las actitudes y procedimientos de los regidores y las regidoras revelan que hay una parte esencial de sus cargos que se pierde, pues parecen no estar preocupados por fiscalizar la gestión municipal. En vez de confrontar las ideas, de preguntar por irregularidades o iniciar investigaciones, desvirtúan y desvaloran la representación que le deben a los ciudadanos. Una pluralidad de voces críticas que debaten es en esencia un bien para el ejercicio político representativo.

3.6 Las comisiones municipales

Las comisiones de trabajo tienen la finalidad de efectuar estudios, formular propuestas y proyectos de reglamentos de los servicios respectivos y emitir informes y dictámenes que luego son sometidos a discusión del concejo municipal. Las comisiones permiten cierto tipo de articulación entre el funcionamiento del aparato de gestión y los regidores (Jaramillo, 2019).

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), hay hasta tres tipos de comisiones: i) comisiones permanentes, que se encargan del estudio y dictamen de los asuntos propios del concejo; ii) comisiones especiales, que tienen una naturaleza temporal o provisional; y, iii) comisiones mixtas, que

son integradas por regidores, funcionarios públicos y ciudadanos para tratar problemas específicos de la organización municipal.

Las comisiones son el mecanismo que sirve a los regidores para que ninguna competencia de la Municipalidad quede desprovista de vigilancia. Están conformadas por los miembros de las distintas agrupaciones políticas representadas en el concejo municipal y tienen la facultad de estudiar, analizar, formular proyectos y resolver los asuntos del municipio, así como la de velar el cumplimiento de los acuerdos establecidos por la Municipalidad. En este sentido, las comisiones son el medio por el cual los regidores realizan plenamente su labor de legislación y fiscalización.

A pesar de esto, las entrevistas realizadas a los regidores revelan que los miembros del concejo terminan por ejercer funciones de supervisión (por ejemplo, del cumplimiento de las actividades de la municipalidad) que de fiscalización. Parte de esto se explica porque la norma municipal establece que el alcalde puede delegar sus atribuciones políticas en un regidor y las administrativas en el gerente municipal⁶⁸. Cuando se realizan actividades vinculadas a una comisión, que pueden significar actividades dentro o fuera de la Municipalidad, estas terminan por convertirlos en comunicadores que representan al alcalde y no en funcionarios al servicio de la ciudadanía. Así sucede que los regidores se ven en la obligación de informar a la persona, no a la institución de representación que es el concejo. Lo mismo sucede con la ciudadanía que encuentra en los regidores un canal para que la municipalidad solvete ayudas e iniciativas económicas.

Por ley, cada 3 meses se informa el trabajo de cada regidor al alcalde en las reuniones de concejo (Entrevista C, Independencia)

La población se equivoca, a diario recibo cartas pidiendo donaciones de distinto tipo y los regidores solo recibimos una dieta. (Entrevista C, Los Olivos)

Llama la atención que para cumplir con las actividades de capacitación y representación del alcalde los regidores tienen los viáticos asegurados, pero no así para las labores de fiscalización.

La labor de fiscalización se hace con recursos propios” (Entrevista C, Carabayllo)

68 Artículo 20, numeral 20, Ley Orgánica de Municipalidades.

Las comisiones, aunque obligatorias, no parecen ser del todo efectivas para la labor encomendada. Su trabajo debería verse reflejado en los acuerdos adoptados en el concejo, pero estos nunca tratan sobre temas vinculados a la fiscalización. La dinámica circular anual para la adopción de acuerdos no refleja mayor innovación, sobre todo en temas anticorrupción. Por otro lado, no parece haber mayor interés por el trabajo de las comisiones, excepto cuando éstas son especiales y obedecen a temas concretos:

Las comisiones que tenemos no realizan muchas labores. La que está funcionando es una comisión especial de peaje. (Entrevista A, Puente Piedra)

Como se puede observar, la municipalidad privilegia ciertas comisiones sobre otras, en tanto que hay algunas que se adecuan al plan trazado por la gestión municipal y otras que no. En resumen, su función queda limitada al interés del ejecutivo.

3.7 Transparencia con la ciudadanía

Si hay algo que no puede pasar desapercibido en el ejercicio de la municipalidad y el concejo municipal es la función de la transparencia como un “instrumento de gobierno que ayuda a erradicar la corrupción y hace más poderosa a la ciudadanía para supervisar y controlar a sus gobernantes” (Fernández, 2016).

Es así que la ciudadanía se encuentra facultada y amparada para solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera del Estado, en cualquiera de sus dependencias, y a recibirla en el plazo legal de siete días hábiles, aunque ello se pueda prorrogar por un plazo de cinco días⁶⁹. La solicitud se puede realizar a través del Portal de Transparencia (página web) o a través de una solicitud física o virtual de acceso a la información pública.

A pesar de que las instituciones públicas tengan la obligación de mantener actualizada la información en el Portal de Transparencia, en la práctica no sucede así (v. Tabla 8). En la siguiente tabla aparece el número de solicitudes de información recibidas, atendidas, en trámite y las no atendidas por parte de las municipalidades de Lima Norte:

69 Se puede prorrogar por 5 días. Artículo 11 de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de: https://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf

Tabla 11.
Solicitudes de acceso a la información pública en municipalidades de Lima Norte

Municipalidad Distrital	Solicitudes Recibidas	Solicitudes Atendidas	Solicitudes En Trámite	Solicitudes No Atendidas
Carabaylo	3,438	2,533	209	696
Puente Piedra	1,536	1,496	0	40
San Martín	1,142	1,051	0	91
Comas	NO REPORTÓ			
Independencia	924	813	0	111
Los Olivos	NO REPORTÓ			
Totales	7,040	5,893	209	938

Fuente: Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública 2018.

De acuerdo con el Informe anual sobre solicitudes de acceso a la información pública (2018), la información más solicitada por la ciudadanía sobre las municipalidades distritales es aquella relacionada con las opiniones, informes, reportes, estudios, expedientes u otro tipo de documentación que haya sido producida por la entidad. También se solicita mucha información relacionada con los proyectos de inversión.

Como se puede observar en la tabla anterior, las municipalidades todavía enfrentan la responsabilidad de cumplir con la información solicitada. En gran medida, la falta de atención a estos pedidos se debe a que la oficina responsable de la información no entregó la respuesta o que no se encontró la información (Antaip, 2018). Naturalmente, esta situación obedece a la responsabilidad administrativa y a la falta de los funcionarios ante los principios de transparencia y no necesariamente una falta de capacidad operativa y logística.

Si bien la normativa municipal pretende que la gestión administrativa de los alcaldes y los regidores sea transparente, es la ciudadanía la que debe elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos para la fiscalización y seguimiento de los alcaldes y de los regidores sobre el uso de los recursos públicos. Es por ello que, a pesar del esfuerzo de

los órganos de control, no habrá sanciones efectivas administrativas, penales ni electorales si no hay un seguimiento más estrecho:

Nadie fiscaliza y nadie controla las ordenanzas emitidas (Entrevista B, Puente Piedra)

La apuesta por una cultura de transparencia en la gestión de las acciones y la producción de datos de las instituciones públicas es lo que ha promovido la creación de la Política y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que exige a cada institución adecuarse a su nueva normativa. Pero a pesar de que cinco municipalidades⁷⁰, de las seis que se están estudiando, han firmado el “pacto por la integridad, contra la corrupción, por la rendición de cuentas y la transparencia”⁷¹, ninguna de ellas cuenta aún con un Plan Municipal de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Su elaboración, aprobación y ejecución debe estar a cargo del aparato administrativo de la municipalidad. Por un lado, los funcionarios declaran que la norma debe cumplirse por el encargo de obligatoriedad que tiene, pero para poder hacerlo deben ser capacitados en temas de ética e integridad.

El gerente municipal es el oficial de integridad y las acciones de integridad van a ser dirigidas por recursos humanos, pero me parece importante que el personal estable de la municipalidad sea capacitado en materia de ética e integridad para que los planes puedan tener vigencia. (Entrevista B, San Martín de Porres)

No obstante, otras funcionarias y funcionarios manifiestan otra posición al respecto. Para estas personas, el “Plan” es “otro plan más”, normas a la medida de la coyuntura que no permiten combatir la corrupción.

Hay una diversidad de normas que no ayudan en la gestión de la prevención de las instituciones públicas. Uno va al Sistema Peruano de Información Jurídica y saca una norma a la medida. Ya tenemos otros planes que tampoco se cumplen (Entrevista B, Puente Piedra)

Con todo, es importante hacer notar que a pesar de las dificultades que se revelan para establecer una gestión transparente y con acceso a la información

70 Puente Piedra, San Martín de Porres, Comas, Independencia y Los Olivos.

71 Oficio N° 94-2019-MML-ALC.

sencilla y comprensible para la ciudadanía, existen órganos de participación y vigilancia ciudadana que se han organizado en el distrito. Es así que surgen agrupaciones como la “Asociación Frente Nacional de Lucha contra la Corrupción y Derechos Humanos”, el “Frente Anticorrupción Los Olivos”, el “Frente de Organizaciones Populares para la Defensa y Desarrollo de Carabayllo”, el “Frente Democrático de Comas”, el “Grupo Anticorrupción Puente Piedra”, entre muchos otros. Estas iniciativas ciudadanas promueven actividades para sensibilizar a la ciudadanía en temas como la lucha contra la corrupción, para alertar a la ciudadanía y a las autoridades sobre las irregularidades de los funcionarios y para hacer las denuncias en las instancias indicadas. Una tarea parecida la realizan algunos programas periodísticos⁷² que, lejos de ser masivas en su distribución y lectura, procuran darle especial énfasis a la coyuntura de Lima Norte.

No obstante, estas iniciativas ciudadanas no siempre logran conformarse como un grupo sólido y sostenible, lo que dificulta el apoyo que pueden recibir al realizar las denuncias y tener el apoyo económico para iniciar un proceso judicial como demandante. En muchas ocasiones, la única persona visible de estas organizaciones es el presidente.

Ahora bien, si bien la transparencia también solicita el dinamismo de la ciudadanía para elevar el nivel de vigilancia a las gestiones municipales, no debe darse por descontado el conocimiento y la preocupación del concejo municipal por los principios, prácticas y actores vinculados a la transparencia dentro de la institución.

Todavía no hemos tenido necesidad de relacionarnos con los órganos de control (Entrevista C, Carabayllo)

No hay archivo digital de las ordenanzas, no están en la web (Entrevista C, Independencia)

No hay archivo de los acuerdos, las ordenanzas, las denuncias, tampoco hay información en la web. Estamos reconstruyendo todo (Entrevista B, Puente Piedra)

El desconocimiento de los regidores de los canales de transparencia para la ciudadanía, así como la falta de articulación con los órganos de control que

72 Diario web “Lima al Día” (sección Lima Norte), “La Noticia Renovada” y el programa “En la Mira Lima Norte”, por GHAM-TV.

velan por una gestión transparente y eficiente los va dejando más aislados en su misión de legislar y fiscalizar la gestión municipal en consonancia con prevenir la corrupción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Las municipalidades de Lima Norte tienen herramientas para cumplir con sus objetivos. Las habilidades de sus representantes políticos, así como las instrumentos que tienen a su disposición para la gestión, las ponen por encima de una gran cantidad de municipalidades en el país. Sin embargo, entre sus prioridades no se encuentra la lucha contra la corrupción como una política transversal de la gestión del municipio.
2. Las características de los municipios de Lima Norte revelan los distintos problemas que enfrentan en su gestión municipal y sostenibilidad financiera. Un caso preocupante es el de San Martín de Porres, que tiene una sobredeuda que puede perjudicar una labor municipal eficiente. Aunque, en general, los municipios de Lima Norte funcionan a través de un ejercicio de endeudamiento, solo algunas cumplen con la regla fiscal de endeudamiento y otras no. Esto significa que sus deudas son superiores a sus ingresos. Para poder generar solvencia económica, las municipalidades recurren a la estrategia extendida de la amnistía tributaria, pero esta acción debilita sus proyecciones de ingresos. Sin duda, será necesario llegar a un compromiso de ajuste fiscal entre la SUNAT y las municipalidades para reducir los cobros de intereses.
3. La gestión también se ve afectada por ciertas prácticas normalizadas por los funcionarios y la ciudadanía. El proceso de transferencia de la gestión de la alta dirección se hace de manera deficiente, la participación de autoridades y de personal funcionario en el tráfico de terrenos, la gestión de los tramitadores para las licencias y otros documentos propician la corrupción. Estas situaciones dejan secuelas difíciles de eliminar en la gestión pública y ocasionan pérdidas económicas, políticas y éticas para la institución.
4. Cuando se pone la mirada en los problemas de gestión interna y externa, se hace indispensable diferenciar que no siempre se trata de actos de co-

rrupción deliberados. En ocasiones, es más bien el desconocimiento de las normas y la falta de responsabilidad de los funcionarios las que producen las dificultades, lo que, por supuesto, no los disculpa de sus incumplimientos y son observados y sancionados administrativa y penalmente. Los funcionarios todavía no ponen interés en el valor de la transparencia ni se preocupan por elaborar documentos que puedan ser leídos y comprendidos fácilmente por la ciudadanía.

5. La importante transformación política, administrativa y fiscal que han vivido los gobiernos locales en las últimas décadas los sitúa en la responsabilidad de procurar una gobernabilidad más estable en este ámbito. Sin embargo, esto no sucederá si la lucha contra la corrupción no se pone en el centro de la gestión. Aunque los discursos anticorrupción son los que más prefieren los candidatos y las autoridades, estos no son asumidos por la gestión municipal, mellando la promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción.
6. Los concejos municipales no son actores protagónicos en la lucha contra la corrupción. Gran parte de esta situación se debe a la propia configuración normativa de las municipalidades, que establece una mayoría automática para los regidores oficialistas y una minoría para la oposición. Además de este problema de representación, los concejos tampoco se ocupan de confrontar a los funcionarios públicos ni a los empleados de confianza del alcalde. Sin duda, a las dificultades de la norma, se suman la crisis partidaria y representativa.
7. Cabe preguntarse si el concejo municipal está cumpliendo con el deber de defender la integridad y lucha contra la corrupción, y, por otro lado, si realmente contribuye a aumentar o disminuir la corrupción en los distritos.
8. El protagonismo de los alcaldes se incrementa de manera inversamente proporcional al protagonismo que asumen los concejos municipales, razón por la que hay muchas gestiones que se pueden describir como “alcaldistas”. Ciertamente, el poder que adquieren los alcaldes, promovido por la normativa y las precariedades políticas, los hacen focos de riesgo de corrupción, aunque tengan o crean tener “las manos limpias”.

9. La descentralización es uno de los objetivos de la democracia, y los concejos municipales, de la representación local. En este sentido, el cuestionamiento de la democracia tiene que apuntar tanto a nivel nacional como a nivel local. En las municipalidades de Lima Norte se observa que los concejos municipales tienen poca iniciativa para legislar y fiscalizar al alcalde y prevenir la corrupción. Muchos regidores asumen que la labor de las municipalidades solamente está en cubrir las necesidades de las personas (agua, luz, alimentos, infraestructura, seguridad, entre otros), pero un ejercicio transversal de sus labores consiste también en legislar y fiscalizar contra la corrupción.
10. Los concejos municipales deben confrontar su constitución como un grupo de representantes políticos que no realizan un ejercicio de representación adecuado porque no obedecen a líneas programáticas partidarias sino a sus propios intereses y buena fe. También es cierto que los regidores no tienen el escenario a favor suyo, pues la normativa no los reconoce como parte del cuerpo de una gestión municipal, solo se ocupan de las labores de fiscalización y legislación a medio tiempo, sus dietas remunerativas no reconocen sus derechos y el cuerpo técnico que los apoya no cuenta con los méritos para las labores que cumplen.
11. La elección interna de los candidatos a alcaldes y a regidores se encuentra condicionada a factores económicos, por prestigio, por fama, y son ellos mismos los que al ser electos deben conducir las estrategias nacionales de transparencia y anticorrupción. Como se ha observado, la fidelidad al partido político es la última preocupación de los candidatos. Por otro lado, se tiene el caso de regidores que han manifestado el costo económico para conformar las listas partidarias locales o el caso de candidatos invitados que son reconocidos por su liderazgo ciudadano.
12. En algunos casos, con el pretexto de que los órganos de control institucional y la procuraduría pública municipal tienen entre sus objetivos la lucha contra la corrupción, los concejos municipales abandonan el esfuerzo por cumplir con este mismo objetivo. Para ejemplo, en el punto 2.3.1 sobre la gestión municipal interna (durante los primeros meses del año 2019), están registradas las distintas alertas emitidas por la Contraloría sobre posibles riesgos en la gestión pública; en el mismo periodo, las ordenanzas o

acuerdos vigilantes en materia del uso de los recursos, de las contrataciones o de la gestión de la municipalidad estuvieron ausentes.

Está en las manos de los concejos municipales que sea posible adoptar medidas a partir de los informes de los órganos de control. La cuestión es que si esto último es suficiente para otorgarse la labor política y representativa del territorio local.

13. No se trata solamente de preparar a personas políticas moralmente capaces, sino de mujeres y hombres políticos formados en la preocupación y el funcionamiento del Estado. La información relacionada a la gestión de la municipalidad es monopolizada por quienes detentan el poder, mientras que el desconocimiento se vuelve cómplice de las malas prácticas. Esto no ayuda a la construcción de gobiernos locales de calidad.
14. A pesar del compromiso adoptado por los alcaldes al firmar el “Pacto de la Integridad Contra la Corrupción”, a la fecha no han cumplido con ejercer un trabajo conjunto y fuerte contra la corrupción. Salvo el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres, que manifestó tener un oficial de integridad en la figura del gerente municipal, y la Municipalidad de Los Olivos, que manifestó tener conocimiento del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción e informó que estaba en una agenda pendiente. Como suele ocurrir durante las campañas electorales, los políticos prometen combatir el flagelo, pero el tema se olvida al término de las elecciones.

Recomendaciones:

1. Es importante que la institucionalidad municipal se afiance a través de la comprensión de la misión del gobierno local. El concejo municipal también debe entender que hay que ir más allá de la prestación de servicios, sino que hay que fortalecer una presencia conductora y programática de la lucha contra la corrupción del gobierno para el desarrollo local.
2. Sin un cambio en la normativa, en el mejoramiento de la labor representativa, en los recursos económicos necesarios para la fiscalización, en la tipificación de las municipalidades, entre otros aspectos, los regidores

mantendrán una conducta pasiva en cuanto a sus funciones de legislación y fiscalización. Mientras tanto, solo se limitarán a comunicar las necesidades de la ciudadanía y no a ser sus representantes.

3. Es fundamental que las municipalidades elaboren los planes de integridad en sus instituciones como mecanismo de diagnóstico en las áreas más sensibles de corrupción, así como en el seguimiento de que las actividades comprometidas en el plan se cumplan.
4. En la transferencia de gestión, el presupuesto del último año de gestión municipal tiene que asegurar los recursos necesarios para garantizar la atención a la población en el inicio de una nueva gestión. Por ello, es necesaria una norma en la que la gestión saliente asegure los recursos mínimos que prevean el abastecimiento de los servicios básicos para la localidad y para la gestión municipal para no depender estrictamente de la capacidad de negociación de la autoridad entrante y de la buena voluntad de la saliente.
5. Para el buen funcionamiento de una organización política partidaria que tiene representación en el concejo municipal, sería importante centrar la mirada en los tribunales o comisiones de conducta de estas para verificar cuánto pueden contribuir a la legitimidad del quehacer político.

BIBLIOGRAFÍA

Abal, J. y Cao, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Alcántara, M. (2013). *De políticos y política: profesionalización y*

calidad en el ejercicio público. Perfiles latinoamericanos, 21(41), 19-44. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532013000100002&lng=es&tlng=es.

Aldrich, J. (1995). *Why parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago: University of Chicago Press

Alva, R. (2010). *Las municipalidades de Lima Norte: Avances y límites en el proceso de descentralización*. Lima: Alternativa.

Asociación de investigación y estudios sociales (2013). Los desafíos del municipio. *Así es*, n° 4. Guatemala: ASIES. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/revista_2013-4_los_desafios_del_municipio.pdf

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2018). *Informe Anual 2018. Pedidos de acceso a la información pública atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/310303/IA_Saip_2018_WEB.pdf

Barrenechea, R. (2014). *Becas, bases y votos. Alianza para el progreso y la política subnacional en el Perú*. 1 ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Barnes, T. (2016). *Gendering Legislative Behavior*. New York: Cambridge University Press.

Bertranou, J. (2012). Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones. Argentina: Mimeo

_____. (2011) Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial. Buenos Aires: Ministerio del Interior de la Nación

Bliss, K. y Deshazo, P. (2009). *El control de la corrupción en los gobiernos locales de América Latina. Política sobre las Américas*. Washington, DC.: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/54AD24E9F5410F3805257E-5A006F8D33/\\$FILE/090318_bliss_corruption_webspanish.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/54AD24E9F5410F3805257E-5A006F8D33/$FILE/090318_bliss_corruption_webspanish.pdf)

Brollo, F. y Troiano, U. (2016). *What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil*. Journal Development Economics, 122, 28-45.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2017). *Información departamental, provincial y distrital de población que requiere atención adicional y devengado per cápita*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/8CB9B-B79495ACE5F052582780056A821/\\$FILE/Información-departamental-provincial-distrital-al-31-de-diciembre-VF.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/8CB9B-B79495ACE5F052582780056A821/$FILE/Información-departamental-provincial-distrital-al-31-de-diciembre-VF.pdf)

Castells, M. (1997). *La era de la Información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial

Completa, E. (2016). *Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional*. Análisis Político, 29(87), 60-99. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/60720/57512>

Congreso de la República (27 de mayo del 2003). Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA05258100005DBE7A/\\$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA05258100005DBE7A/$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf)

Congreso de la República (5 de marzo del 2015). Ley 30305. Ley de reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre

denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes. Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30305.pdf>

D' Azevedo, M. (2002) *Gestión Municipal*. Lima: Editorial Fe de Erratas.

Defensoría del Pueblo (2008). ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del *desarrollo local*. *Informe defensorial*, 133 (Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal). Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/\\$-FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/$-FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf)

Departamento de Investigación Sociopolítica (2013). *Qué entendemos por "partidos franquicia"*. *Momento*. Serie Ciencias Políticas, año 28, 3. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Recuperado de: <https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/Momento-2013-3-Que-entendemos-por-partidos-franquicia.pdf>

Dirección de Redes Integradas de Salud Lima Norte (2018). Análisis de Situación de Salud. Recuperado de: <http://www.dirislimanorte.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/asis-2018.pdf>

Evans, P. y Rauch, J. (1999). *Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth*. En: *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.

Fernández, D. (2016). Prólogo. En: *Democracia y ciudadanía, el camino de la transparencia*. Colección Comunicación Política N° 3. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Recuperado de: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/62691/Libro.%20Democracia%20y%20Ciudadania.%20BUAP.2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Geddes, B. (1994). *Reform as a Collective Good*. En: *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Holland, A. (2016). *Forbearance: Theory and Measurement in the Study of Enforcement Politics*. *American Journal of Political Science Review*, 110(2), 232- 246.

Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Proética.

Ibáñez, J. (1997). *A contracorriente*. Madrid: Editorial Fundamentos.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). Provincia de Lima. Compendio Estadístico 2017. Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1477/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017) *Estadísticas municipales 2016*. Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1417/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020) Informe técnico, 1. *Estadísticas de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: http://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_agosto2019_enero2020.pdf

Jaramillo, M. y Bardález, E. (2019). Democracia y gobiernos locales. Efectos de la divergencia entre voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales. *Documento de investigación*, 91. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Joseph J., Pereyra, O. y Marín, L. (2009). *Haciendo ciudades y ciudadanía desde espacios locales: experiencias desde San Martín de Porres, Lima y José Leonardo Ortiz, Chiclayo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de: <https://www.insumisos.com/LecturasGratis/haciendo%20ciudades%20y%20ciudadania%20desde%20los%20espacios%20locales%20-%20jaime%20joseph%20pereyra%20-%20clacso%20-%202009.pdf>

Kahhat, F. (2005). El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política. En: Portocarrero Felipe (ed.) *El Pacto Infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

Magallanes, C. (2014). Autoridades políticas locales en el Perú: gobernador y teniente gobernador. Lima: Congreso de la República del Perú. *Informe de investigación*, 43/2013-2014. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6C2B131023A7567A0525810F005FBC50/\\$FILE/292_INFINVES43_pol%C3%ADticas_locales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6C2B131023A7567A0525810F005FBC50/$FILE/292_INFINVES43_pol%C3%ADticas_locales.pdf)

Montoya, Y. (2007). Sobre la corrupción en el Perú. Algunas notas sobre sus características, causas, consecuencias y estrategias para enfrentarla. *Páginas: Centro de estudios y publicaciones*, 205, 32.

Montoya, D. (2019). Retos de la gestión pública territorial en Lima: La metrópoli, la región y la capital. Recuperado de: <https://www.enap.edu.pe/wp-content/uploads/2019/12/007-Retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-territorial-en-Lima-Revista-Saber-Servir-Diciembre-2019.pdf>

Mujica, J. (2011) *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Fondo Editorial de la Asamblea Nacional de Rectores.

_____. (2006) Relaciones corruptas: poder y autoridad en gobiernos locales. *Estado, administración pública y sociedad. Documentos de Debate*, 10. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

_____. (2005) Estrategias de corrupción: poder, autoridad y corrupción en espacios locales. Óscar Ugarteche (Comp.), *Vicios públicos: poder y corrupción*, 133-160. Lima: Fondo de Cultura Económica y Sur, Casa de Estudios del Socialismo.

Muñoz, M. (s/f). El concejo deliberante, ¿contrapeso del poder ejecutivo? Una aproximación al análisis de la ingeniería institucional. Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.ieeri.com.ar/fp/cpp/docs/Maria%20L.%20Mu%C3%B1oz%20-%20El%20concejo%20deliberante,contrapeso%20del%20poder%20ejecutivo%20\(1\).pdf](http://www.ieeri.com.ar/fp/cpp/docs/Maria%20L.%20Mu%C3%B1oz%20-%20El%20concejo%20deliberante,contrapeso%20del%20poder%20ejecutivo%20(1).pdf)

Muñoz, P. (2010). ¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal. Lima: Asociación SER. Recuperado de: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_paula_munoz.pdf

_____. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación SER.

Pajuelo R. (2009). *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Plataforma para la reflexión política (2015). *Perspectivas sobre la descentralización y su futuro*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Repetto, Fabián (2007), *Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del 'tesoro perdido'*. En: Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.

_____. (2003), *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.

Rodríguez, J. (1987). *La municipalidad: estructura, organización y funciones*. Lima: Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Inicam).

Shanee, N. y Shanee, S. (2016). *Land Trafficking, Migration, and Conservation in the "No Man's Land" of Northeastern Peru*. *Tropical Conservation Science*, 9 (4).

Sikkink, Kathryn (1993), *Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista*. En: *Desarrollo Económico*, 32(128), 543-574.

Sotelo, E. (2010). *Enfoque Derecho: el portal web de actualidad jurídica de THEMIS*. Perú. Recuperado de: <http://enfoquederecho.com/las-amnistiastributarias/>

Tanaka, M. (2005). *La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo*. En: Portocarrero Felipe (ed.) *El Pacto Infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

Van Reybrouck, D. (2017). *Contra las elecciones, cómo salvar la democracia*. Barcelona: Taurus.

Vásquez, J. (2019) *Centro de Formación y Difusión de Artes Visuales en Lima Norte*. (Tesis de maestría) Universidad de Ciencia Aplicadas, Lima. URI: <http://hdl.handle.net/10757/625934>

Vega Luna, E., Rojas, J. Elías, L. Koechlin, J., Solórzano X. (2018) *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Zeballos W. (2014). *Descentralización en el Perú: propuestas para avanzar*. Andahuaylas: Universidad Nacional José María Arguedas.

ANEXO

Anexo 1.

Tabla de información de los regidores de Lima Norte (periodo 2019 – 2022)

Carabaylo						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Ysabel Emilia Paredes Valenzuela	Lima - Lima - Lima	44 años	Educación básica regular concluida	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2018-)/ Perú Posible (2011-2017)	Ninguno
Lucy Carmen Rebolledo Medoza	Lima - Lima – Lima	41 años	Educación universitaria concluida. Contabilidad	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2014-)/ Perú Patria Segura (2010-2014)	Secretaría de la mujer de Alianza para el Progreso 2017 - 2018 / Regidora distrital por alianza para el progreso 2015 – 2018
Katherin Giovanna Valladares Gomez	Lima - Lima - Jesús María	29 años	Educación universitaria concluida. Enfermería/ especialización en administración en gestión pública	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2018-)	Ninguno
Sonia Andrea Ventura Flores	Lima - Lima – Comas	30 años	Educación técnica concluida/ administración de hotelería	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2018-)	Ninguno
Joe Peter Robles Escobedo	Lima - Lima – Comas	40 años	Educación técnica concluida/ Matricería	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2017-)	Ninguno

Carabaylo						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Víctor Manuel Fernández Guerrero	Lima - Lima – Lima	61 años	Educación técnica concluída/ organización administrativo empresarial y contabilidad bancaria	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2014-)	Ninguno
Maverik Jhosep Vásquez Resurrección	Junin - Satipo – Satipo	25 años	Estudios universitarios no concluídos / ingeniería civil	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2018-)	Ninguno
Edgar Gustavo Monsefú Flores	Lima - Lima – Lima	49 años	Educación básica regular concluída	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2017-)/ Solidaridad Nacional (2014-2017)	Ninguno
Anghelo Montes Yactayo	Lima - Lima – Lima	29 años	Estudios universitarios no concluídos / ingeniería industrial	Partido Democrático Somos Perú	Somos Perú (2019-)	Ninguno
Mario Leoncio Huaman Abregu	Ayacucho - Huamanga - San José Ticllas	61 años	Estudios universitarios concluídos/ Administración y especialización en Gerencia de operaciones y logística	Acción Popular	Acción Popular (2004-)	Secretario de Juventudes - Carabaylo de Acción Popular 1980 -1982
Manuel Enrique Calzado Emeterio	Lima - Lima – SJL	40 años	Educación básica regular concluída	Avanza País	No hay información	Ninguno
Ana Natali Kojagura Barrantes	Ucayali - Coronel Portillo – Callería	42 años	Estudios universitarios concluídos/ Derecho	Podemos por el Progreso del Perú	No hay información/Partido Popular Cristiano (2005-2014)	Ninguno
Dennis Antonio Huapaya Bravo	Lima - Lima – Comas	28 años	Estudios universitarios no concluídos/ geología	Restauración Nacional		Ninguno

Comas						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Carmen Mónica Acuña Jara	Lima - Lima - Puente Piedra	42 años	Estudios universitarios concluidos / Derecho y Ciencias Políticas	Unión por el Perú	No hay información/Perú Posible (2005-2007)	Ninguno
Willy Bruce Paredes Calla	Puno - San Román - Juliaca	39 años	Estudios universitarios concluidos/ no consigna	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno
Erick Lenner Mendo Marcelo	Lima - Lima - Comas	32 años	Estudios universitarios no concluidos	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno
Lady Lizeth Rodríguez Santa Cruz	Lima - Lima - Jesús María	37 años	Estudios universitarios concluidos/ Administración de negocios	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno
William Martin Montañez Quiroz	Lima - Lima - Lima	45 años	Educación básica regular concluida	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno
Jhon Erik Esteban Moreno	Lima - Lima - San Juan de Miraflores	33 años	Estudios universitarios concluidos/ Derecho	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno
Elena Edith Zubieta Romero	Lima - Lima - La Victoria	25 años	Estudios universitarios concluidos/ administración	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno
Francisca Adela Dioses Marcos	Lima - Lima - Lima	46 años	Educación básica regular concluida	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno
Honorato Choque Barrionuevo	Puno - Huancane - Pusi	62 años	Educación básica regular concluida	Unión por el Perú	No hay información	Ninguno

Comas						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Roxana Marylia Ari Acuña	Lima - Lima - Jesús María	29 años	Estudios universitarios concluidos/ Educación física, especialización en educación física	Perú Patria Segura	No hay información/ Solidaridad Nacional (2013-2017)	Ninguno
Hershel Aguilar Cabrera	Amazonas - Luya - Camporredondo	46 años	Educación básica regular concluida	Perú Patria Segura	No hay información	Ninguno
Melanio Trujillo Dávila	Ancash - Recuay - Recuay	64 años	Educación básica regular concluida	Podemos por el Progreso del Perú	Podemos Perú (2017-)/ Alianza electoral Solidaridad Nacional (2015-2016)/Solidaridad Nacional (2014-2017)	Regidor distrital 2015 - 2018, Partido Político Solidaridad Nacional
Henry Orlando Vilcarino Urbano	Lima - Lima - Pueblo Libre	56 años	Estudios universitarios concluidos / Odontología	Alianza para el Progreso	Alianza para el progreso (2014-)	Ninguno
Juan Luis Pinedo Rivera	Lima - Lima - Comas	30 años	Estudios universitarios concluidos / Derecho	Juntos por el Perú	Juntos por el Perú (2017-)/Perú Posible (2012-2017)	Ninguno
Richard Martín Arroyo Segura	Lima - Lima - Pueblo Libre	52 años	Educación técnica concluida / Gestión y alta dirección de pequeñas empresas	Partido Democrático Somos Perú	Somos Perú (2017-)	Sentencia por apropiación ilícita

Independencia						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Marco Antonio Ramírez Chanzapa	Lima - Lima – Lima	51 años	Educación básica regular concluida	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017-)	Ninguno
Guillermo Amado Chacaltana Yeren	Ica - Ica - San José de los Molinos	72 años	Estudios universitarios concluidos / Educación primaria	Siempre Unidos	No hay información	Regidor distrital de la Organización Política Local Provincial Somos Lima 1990 - 1997
Marjorie Carolina Teran Pechon	Callao - Callao – Bellavista	31 años	Estudios universitarios concluidos / Contabilidad y finanzas	Siempre Unidos	No hay información	Ninguno
Rowal Renato Soto Poicon	Lima - Lima – Lima	22 años	Estudios técnicos no concluidos / periodismo deportivo	Siempre Unidos	No hay información	Ninguno
Efrain Eugenio Castillo Alejos	Lima - Lima – Lima	29 años	Estudios universitarios concluidos / Ingeniería metalúrgica/ Especialización en Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Minerales (Maestro)	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017-)	Ninguno
Adelaid Eloisa Mateo Carhuachin de Paredes	Pasco - Pasco – Huayllay	30 años	Estudios técnicos y no universitarios concluidos / Enfermería y estimulación temprana	Siempre Unidos	No hay información	Ninguno
Erick Jhasan Silva Ynga	Lambayeque - Lambayeque - Lambayeque	27 años	Estudios no universitarios concluidos / ensamblaje y mantenimiento de computadora	Siempre Unidos	No hay información	Ninguno
Luis Angel Somoza Riquelme	Lima - Lima – Lima	48 años	Educación básica regular concluida	Perú Patria Segura	No hay información	Ninguno

Independencia						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Lady Katherine Solano Herrera	Lima - Lima – Lima	30 años	Estudios universitarios concluidos / Derecho	Alianza para el Progreso	No hay información	Ninguno
Milagros de Jesús Urrea Brito	Loreto - Maynas – Iquitos	29 años	Estudios universitarios concluidos / Administración / maestría no concluida en Gestión pública	Partido Democrático Somos Perú	Somos Perú (2019-)	Ninguno
Carmen Rosa Céspedes Bueno	Lima - Lima – Lima	54 años	Educación básica regular concluida	Acción Popular	Acción Popular (2005-)	Secretaria de la mujer en el Partido Político Acción Popular 2017 - actualidad

Los Olivos						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
José Luis Díaz Vilcapoma	Lima - Lima - Jesús María	43 años	Estudios universitarios no concluidos	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2013 -)	Regidor provincial por Siempre Unidos 2013 - 2014
Gabriela Janisse Zambrano Castillo	Callao - Callao – Callao	24 años	Estudios técnicos concluidos/ Inglés	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017 -)	Secretaria nacional de relaciones y cooperación internacional de Siempre Unidos 2018 - actualidad
Fabiola Malena Alejandro Ccalluco	Lima - Lima – Lima	28 años	Estudios universitarios no concluidos	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017 -)	Ninguno
Wendy Evelyn Carmelo Moreno	Lima - Lima - Los olivos	28 años	Estudios universitarios concluidos / Hotelería y Turismo	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017 -)	Ninguno
Javier Sulca Cadenilla	Callao - Callao – Bellavista	37 años	Estudios técnicos no concluidos	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017 - 2019)	Ninguno

Los Olivos						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Ruth Bustamante Mateo	Lima - Lima - Magdalena de Mar	67 años	Educación básica regular concluida	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2005 -)	Secretaria nacional de actas y archivo de Siempre Unidos 2018 - actualidad / Secretaria de la 7mujer de Siempre Unidos 2010 - 2018 / Regidora distrital por Siempre Unidos 2007- 2010 / Regidora distrital por Siempre Unidos 2011 - 2014
Jesús Marcial Solís Asencios	Lima - Lima – Lima	32 años	Estudios universitarios concluidos/ Ingeniería industrial	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017 - 2019)	Regidor distrital por Perú Posible 2015 - 2018
Robert Enrique Quezada Punchin	Lima - Lima - Jesús María	28 años	Estudios universitarios no concluidos	Siempre Unidos	No hay resultados	Ninguno
Segundo Wilfredo Costilla Gallo	La Libertad - Pacasmayo - San Pedro de Lloc	63 años	Estudios técnicos concluidos / Comercio Exterior y Administración de empresas	Acción Popular	Acción Popular (2004 -)	Secretario departamental de cultura en Acción Popular 2005 - 2007
Felix Manuel Alonso Farfán Quispe	Lima - Lima – Lima	23 años	Estudios técnicos no concluidos	Acción Popular	Acción Popular (2015 -)	Ninguno
Nelly Irma Espinal Aquino	Junin - Chanchamayo – Chanchamayo	51 años	Estudios técnicos concluidos / Gerencia Financiera	Perú Patria Segura	No hay resultados/ Por ti Los Olivos (2014 - 2015)	Ninguno
Karla Cynthia Castañeda Rodríguez	Lima - Lima – Lima	24 años	Estudios universitarios concluidos / Administración de negocios internacionales	Perú Patria Segura	No hay resultados	Ninguno
Jesús Salvatore Tellez Vilchez	Lima - Lima – Miraflores	24 años	Estudios universitarios no concluidos	Partido Democrático Somos Perú	No hay resultados / Somos Perú 2018 - 2018	Ninguno

Puente Piedra						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Faustino Fernando Vilca Vargas	Lima - Lima - Ancón	66 años	Estudios técnicos no concluidos / mecánica de torno	Partido Democrático Somos Perú	No hay resultados/ Perú Posible (2007 - 2017)	Regidor distrital por Perú Posible 2007 - 2010 / Regidor distrital por Perú Posible 2015 - 2018
Deysi Saucedo Marín	Lima - Lima - Puente Piedra	28 años	Estudios universitarios concluidos / Gestión y alta dirección	Partido Democrático Somos Perú	No hay resultados	Ninguno
Richard Esteban Pérez Chacón	Lima - Lima - Lince	41 años	Estudios universitarios no concluidos / administración de empresas	Partido Democrático Somos Perú	No hay resultados / Perú Posible (2012 - 2017)	Ninguno
Ana Luz Calderón Ricappa	Lima - Lima - Lima	45 años	Educación básica regular concluida	Partido Democrático Somos Perú		Ninguno
Paola Lizeth Huamán Quispe	Ayacucho - Huamanga - Ayacucho	22 años	Estudios universitarios no concluidos / Derecho	Partido Democrático Somos Perú	No hay resultados	Ninguno
Hector Luis Adrian Diestra	Lima - Lima - Puente Piedra	28 años	Estudios universitarios no concluidos / Derecho	Partido Democrático Somos Perú	No hay resultados	Ninguno
Alezander Valentin Pachas Magallanes	Lima - Lima - Lima	33 años	Estudios universitarios concluidos / educación	Partido Democrático Somos Perú	Somos Perú (2018 -)	Ninguno
Yoís Karolain Zamudio Sánchez	Lima - Barranca - Barranca	20 años	Educación básica regular concluida	Partido Democrático Somos Perú	No hay resultados	Ninguno
Miguel Angel Rodríguez Silupu	Lima - Lima - Comas	37 años	Estudios universitarios concluidos / Ciencia Política	Siempre Unidos	No hay resultados /Renacimiento Unido Nacional (2017 - 2019)	Secretario de organización de Siempre Unidos 2018 - actualidad
Wilmer Alberto Rodríguez Gamarra	Lima - Lima - Puente Piedra	42 años	Educación básica regular concluida	Siempre Unidos	No hay resultados /Renacimiento Unido Nacional (2017 - 2019)	Ninguno

Puente Piedra						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Victor Adán Jara Marquez	Cajamarca - Cajabamba - Cajabamba	46 años	Educación básica regular concluida	Siempre Unidos	Renacimiento Unido Nacional (2017 -)	Ninguno
Milton Fernando Jimenez Salazar	Lambayeque - Lambayeque - chochope	62 años	Estudios universitarios concluidos / Ciencias contables y financieras	Solidaridad Nacional	No hay resultados/ Solidaridad Nacional (2014 - 2019)/ Cambio Radical (2010 - 2012) / Agrupación Independiente Sí Cumple (2005 - 2006)	Alcalde por Solidaridad Nacional 2015 - 2018
Jorge Wider Ayala Gonzales	Lima - Lima - Lima	33 años	Estudios universitarios concluidos / Medicina Humana	Solidaridad Nacional	No hay resultados	Regidor distrital por Solidaridad Nacional 2015 - 2018

San Martín de Porres						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Ysaac Alfredo Coronado Tapia	Lima - Lima - Lima	62 años	Estudios universitarios no concluidos/ contabilidad	Acción Popular	No hay resultados/ Partido Nacionalista Peruano (2008 - 2017)	Secretario General Distrital del Partido nacionalista peruano 2008 - 2010
Zoila Esperanza López Portocarrero	Amazonas - Rodríguez de Mendoza - Limabamba	64 años	Estudios universitarios concluidos / Derechos y ciencias políticas	Acción Popular	Acción Popular (2005 -)	Ninguno
Jesús Fernando Ramirez Bezada	Lima - Lima - Jesús María	51 años	Estudios universitarios concluidos / Derecho	Acción Popular	Acción Popular (2005 -)	Secretario capacitación distrital de Acción Popular 2017 - actualidad
Nard Helen Hillnadia Leyva Espinoza	Lima - Lima - Jesús María	22 años	Estudios universitarios no concluidos/ Derecho	Acción Popular	Acción Popular (2019 -)	Ninguno

San Martín de Porres						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Alexander Hernando Magallanes Montero	Junin - Huancayo - Huancayo	39 años	Estudios universitarios no concluidos / Derecho y ciencias políticas	Acción Popular	Acción Popular (2019 -)	Ninguno
Juan Ernesto Barbieri Mejía	Lima - Lima - Jesús María	37 años	Educación básica regular concluida	Acción Popular	No hay resultados	Ninguno
Ilich Iván Pumacayo Palomino	Lima - Lima - Jesús María	38 años	Estudios universitarios concluidos / Educación y administración de empresas/ Gestión educacional (maestro)	Acción Popular	Acción Popular (2006 -)	Secretario general distrital de SMP de Acción Popular 2017 - actualidad
Christian Miguel Ovalle Huertas	Callao - Callao - Bellavista	41 años	Estudios universitarios concluidos / Administración	Acción Popular	Acción Popular (2019 -)	Ninguno
Erick Manuel Loayza Alvaro	Lima - Lima - Jesús María	26 años	Estudios universitarios no concluidos / Administración	Acción Popular	Acción Popular (2019 -)	Ninguno
Norma Luisa Chico Anchante	Lima - Lima - Jesús María	30 años	Estudios universitarios no concluidos / Contabilidad y auditoría	Alianza para el Progreso		Ninguno
Alan Rudy Vásquez Dávila	Lima - Lima - Jesús María	35 años	Educación básica regular concluida	Alianza para el Progreso	Alianza para el Progreso (2018 -)/ Movimiento Independiente Santa Rosa (2014 - 2015)/ PPC (2007 - 2014)	Secretario de juventudes en la organización política local distrital movimiento independiente Santa Rosa 2014 - 2015
Jenny Gutierrez Lima	Lima - Lima - Lima	64 años	Estudios técnicos y no universitarios concluidos/ contador mercantil y técnica de enfermería	Partido democrático Somos Perú	Somos Perú (2017 -)/ Perú Posible (2005 - 2017)	Ninguno
Peregrina Mayra Murillo Amable	Lima - Lima - Carabayllo	29 años	Estudios universitarios concluidos/ Derecho	Partido democrático Somos Perú	Somos Perú (2017 -)	Ninguno

San Martín de Porres						
Nombre	Comunidad de origen	Edad	Ocupación / Profesión	Organización con la que postularon	Afiliación política y tiempo de afiliación	Otras candidaturas y cargos públicos
Robert Quispitongo Pianto	Lima - Lima - Lima	49 años	Estudios universitarios concluidos / Derecho	Podemos por el Progreso del Perú	Podemos Perú (2017 -) / APRA (2008 - 2009)	Regidor distrital por la organización político local provincial Somos Lima 1998 - 2002
Alejandro Chiguala Ruiz	La Libertad - Bolívar - Bambamarca	48 años	Educación básica regular concluida	Perú Patria Segura	No hay resultados	Ninguno

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com
PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
SEPTIEMBRE 2020 LIMA - PERÚ

En los últimos años, hemos sido testigos de cómo la corrupción ha ido escalando en el sistema de administración municipal, constituyéndose en organizaciones criminales integradas por funcionarios públicos, empresarios, políticos y personas naturales con el fin de apropiarse indebidamente de los recursos económicos.

En este contexto, el estudio cobra relevancia puesto que prevé un análisis de carácter exploratorio sobre la capacidad que tienen las Municipalidades para ejercer funciones de legislación y fiscalización en el marco anticorrupción. Así, los autores advierten sobre las facultades de la municipalidad que, a través del consejo municipal, pueden ser elementos de provecho para combatir este flagelo o profundizar sus áreas de riesgo.

De modo que resulta importante que esta situación sea entendida en su gran dimensión por los ciudadanos porque impacta, de manera directa e indirecta, en la vulneración de sus derechos. La falta de educación, de salud y de acceso a los servicios básicos son consecuencias de las prácticas corruptas.

ISBN 978-643-4856-78-2

