

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“CÍRCULOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL PARA ENFRENTAR

LA ALTA INCIDENCIA DE RIESGOS EN EL PROCESO DE RECAUDACIÓN, CUSTODIA, DEPÓSITO Y REGISTRO DE LOS RECURSOS RECAUDADOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES DE LIMA

METROPOLITANA Y CALLAO”

Trabajo de Investigación para optar el grado de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

AUTORES

Cirene Elisa Bravo Alvarado

Jose Atilio Chirinos Antezana

ASESOR

Ramos Morales, Leonidas Lucas

JURADO

Guiselle Romero Lora

Rafael Miranda Ayala

LIMA – PERÚ

Agosto – 2020

Resumen ejecutivo

El desafío que se plantea en el presente Trabajo de Investigación es mejorar los procedimientos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, para coadyuvar a la mejora de su capacidad y eficiencia, así como impulsar su modernización.

En el primer capítulo se redacta formalmente el problema, como la alta incidencia de riesgos en el proceso citado y el marco conceptual del mismo, determinando cómo se desarrolla dicho proceso y qué actores participan en él.

En el segundo capítulo se determina el marco teórico del problema, identificándose cuatro causas producto de las entrevistas realizadas e informes emitidos por la Contraloría, siendo el establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, la causa principal y transversal.

En el capítulo tercero se describe el concepto final denominado “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, en los cuales, la creación del proceso mencionado, sus procedimientos y demás, serán desarrollados de forma co-creada por el ente técnico y la totalidad de municipalidades en el marco de talleres cooperativos; incluyendo un componente anticorrupción que se visualizará en acciones concretas, mejorándose, adaptándose y actualizándose el Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM).

En el cuarto capítulo se evalúa la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo. Respecto a la primera, se determina que el personal y alta dirección de las municipalidades presentarían una deseabilidad media frente a una alta de la Oficina General de Tecnologías de la Información del MEF, la alta dirección del mismo y la Secretaría de Integridad Pública de la PCM. Respecto a la factibilidad, se demuestra que las actividades a realizarse coadyuvarán a resolver el problema evidenciado. Respecto al análisis de viabilidad, se hace una aproximación de los costos, teniendo en cuenta tres técnicas para su cálculo, concluyéndose que el presupuesto que se invertiría para la ejecución del prototipo, sí calza en el presupuesto de las entidades involucradas, enmarcándose en las competencias que tiene cada entidad.

Palabras clave: gestión por procesos, gestión de la tesorería municipal, beneficios de los manuales de procedimientos, Círculos de Cooperación Intermunicipal, Sistema de Recaudación Tributaria Municipal, co-creación en los Gobiernos Locales, benchmarking en la gestión de Gobiernos Locales.



Abstract

The challenge arisen from this Research Work is to improve the procedure of fund collection, safekeeping, deposit, and record processes from the local government of the Lima Metropolitan area and Callao in order to contribute to the capacity and efficiency enhancement, as well as to promote its modernization.

In the first chapter, the problem and the significant impacts on the aforementioned process are formally written and also its conceptual framework, determining the development of such a process, and the acting bodies.

In the second chapter, the theoretical framework of the problem is established. Four causes were identified based on the interviews and reports issued by the Comptroller General of the Republic of Peru. After reviewing these causes, the main and transversal cause was selected: establishing the implementation of the informal procedures of the process.

The third chapter consists of a description of the final concept called “Círculos de Cooperación Intermunicipal” (Inter-municipal Cooperation System), where the creation of the aforementioned process, its procedures and all items concerning this topic will be developed in cooperative workshops in a co-created manner by the technical team and all municipalities involved. It also includes an anticorruption item that will be evidenced in specific actions that improve, adapt, and update the Municipal Tax Collection System (SRTM).

In the fourth chapter, there is an evaluation of the model desirability, feasibility, and viability. In terms of desirability, it is established that the staff and authorities of the municipalities will present medium desirability for the starting activities of the General Bureau of Information Technology and Statistics of the Ministry of Economy and Finance (MEF), its authorities and the Secretariat of Public Integrity of the Presidency of the Council of Ministers (PCM). In terms of feasibility, it is demonstrated that the activities to be executed will contribute to solving the evidenced problem. Finally, in terms of viability, cost estimation is made with three calculating techniques, concluding in the budget that would be invested in the model execution meets the budget of the involved entities within the framework of each entity's jurisdiction.

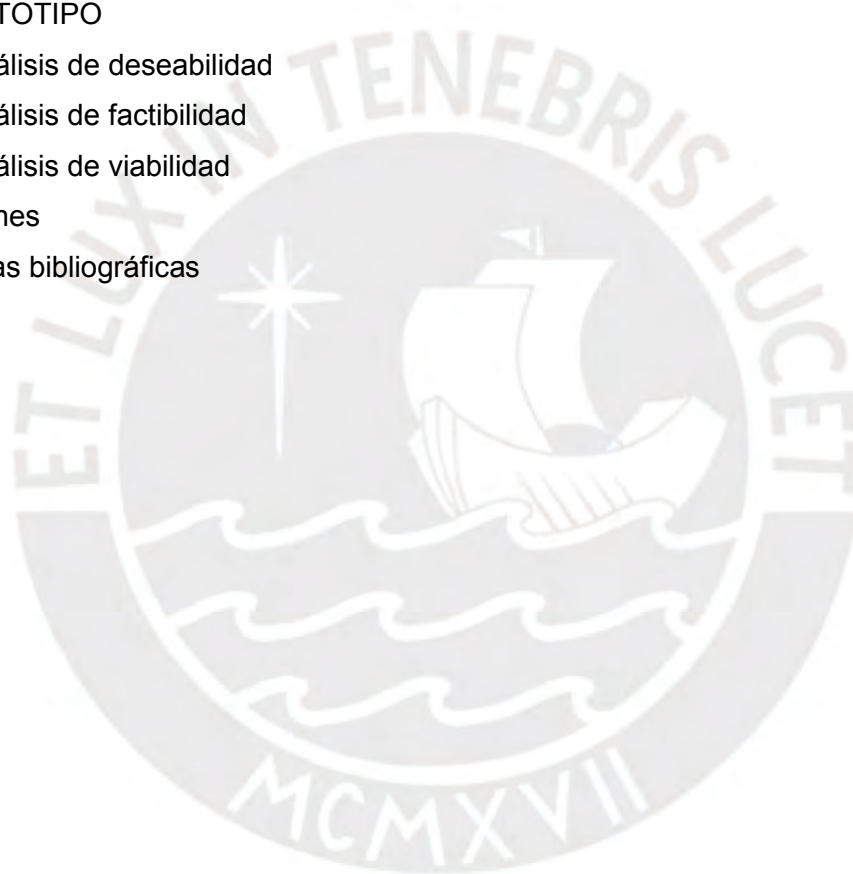
Keywords: management by process, municipal treasury management, procedure manuals benefits, Inter-municipal Cooperation System, Municipal Tax Collection System, co-creation in local governments, benchmarking in local governments management



Índice

Carátula	i
Resumen ejecutivo	ii
Abstract	iv
Índice	vi
Lista de tablas	viii
Lista de figuras	ix
Introducción	1
CAPÍTULO I: Definición y descripción del problema	5
1.1. Redacción formal del problema	5
1.2. Marco conceptual del problema	5
1.2.1. Riesgo	5
1.2.2. Ingresos Municipales en el Perú	8
1.2.3. Proceso de Recaudación, Custodia, Depósito y Registro de los Ingresos Municipales recaudados directamente	12
1.3. Arquitectura del Problema	12
1.3.1. Proceso y actores involucrados en la recaudación directa de los gobiernos locales	13
1.3.2. Medición de riesgos	16
1.4. Marco normativo e institucional relacionado con el problema	19
1.4.1. Marco normativo	19
1.4.1.1. Autonomía municipal	20
1.4.1.2. Acciones Simultáneas – Operativo de Control Simultáneo:	22
1.4.2. Marco Institucional	23
CAPÍTULO II: Causas del problema	25
2.1. Marco Teórico sobre las causas del problema	25
2.1.1. La importancia de la adquisición de un <i>software</i> legal por parte de las entidades, para dar seguridad al sistema informático que soporta el proceso	25
2.1.2. Importancia del establecimiento de procedimientos formales para la operativización de un proceso	26
2.1.3. Medidas de seguridad de cobertura de riesgos	27
2.1.4. La importancia de la información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorar el mismo	29
2.2. Causas del problema:	31
	vi

CAPÍTULO III: Descripción del prototipo	42
3.1. Problema reformulado y desafío de innovación	42
3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación	45
3.3. Concepto final de la innovación	59
3.3.1. Descripción del concepto final de innovación	59
3.3.2. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación	63
3.4. Prototipo final de la innovación	68
3.4.1. Descripción del prototipo final	69
3.4.2. Proceso de testeo del prototipo final de innovación	92
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO	98
4.1. Análisis de deseabilidad	98
4.2. Análisis de factibilidad	102
4.3. Análisis de viabilidad	106
Conclusiones	117
Referencias bibliográficas	124
Anexos	133



Lista de tablas

Tabla 1: Ingresos Municipales en el Perú - MEF	10
Tabla 2: Ingresos Municipales - MaD	11
Tabla 3: Marco Normativo frente al problema identificado	20
Tabla 4: Marco normativo de la “Autonomía Municipal”	22
Tabla 5: Marco Institucional frente al problema identificado	24
Tabla 6: Elementos de análisis de experiencias “Círculos de Comparación Municipal”	48
Tabla 7: Elementos de Análisis de Experiencia “Automatización del cobro de impuestos municipales en la Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS)”	50
Tabla 8: Elementos de análisis de experiencia "Portal Tributario de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco"	52
Tabla 9: Elementos de Análisis de Experiencia "Sistema de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por de la Municipalidad Distrital de Jesús María"	54
Tabla 10: Elementos de Análisis de Experiencia "Implementación del SRTM en la Municipalidad de Reque"	58
Tabla 11: Generación de Ideas	63
Tabla 12: Priorización de Ideas	67
Tabla 13: Costeo de los talleres	108
Tabla 14: Costeo para contratación de especialista en procesos	108
Tabla 15: Costeo para implementación del SRTM – Escenario pesimista	111
Tabla 16: Costeo para implementación del SRTM – Escenario optimista	112
Tabla 17: Costeo para implementación del SRTM – Escenario más probable	112
Tabla 18: Costeo para implementación del componente anticorrupción	114
Tabla 19: Costeo a ser asumido por el MEF y por las municipalidades	115

Lista de figuras

Figura 1: Proceso de Recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao	16
Figura 2: Gobiernos Locales de Lima Metropolitana y Callao	17
Figura 3: Subprocesos con más riesgos implícitos	18
Figura 4: Tipos de riesgos	19
Figura 5: Ejemplificación de tipos de riesgos	19
Figura 6: Espina de pescado	41
Figura 7: Índice de Jerarquización de causas	43
Figura 8: Fases del Circulo de Comparación Municipal	47
Figura 9: Portal Tributario Santiago de Surco	51
Figura 10: Registro de pagos en los módulos de caja	55
Figura 11: Pasos 1 y 2 - Registro de pagos en los módulos de caja	56
Figura 12: Paso 3 - Registro de pagos en los módulos de caja	56
Figura 13: Paso 4 - Registro de pagos en los módulos de caja	57
Figura 14: Circulo de Cooperación Municipal	62
Figura 15: Fases de los Círculos de Comparación	71
Figura 16: Gráfico de Talleres	77
Figura 17: Gráfico mejoramiento, adaptación y actualización del SRTM	82
Figura 18: Gráfico Enfoque Anticorrupción	88
Figura 19: Nivel de deseabilidad por actor	101
Figura 20: Municipalidades que usan SRTM	104
Figura 21: Municipalidades de Lima que usan SRTM	105

Lista de acrónimos y siglas

BPM: *Business Process Management*

BSC: *Balanced Scorecard*

CGR: Contraloría General de la República

DJ: Declaración Jurada

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

IPM: Impuesto de Promoción Municipal

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCI: Órgano de Control Interno

OGTI: Oficina General de Tecnologías de la Información

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PNMGP: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAT: Sistema de Administración Tributaria

SGP: Secretaría de Gestión Pública

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

SIP: Secretaría de Integridad Pública

SISMUN: Sistema Municipal

SRTM: Sistema de Recaudación Tributaria Municipal

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de noviembre de 2016 a abril de 2017, se evidencia que después de cuatro años, la corrupción, con 48,1%, desplaza a la delincuencia al segundo lugar (44,5%).

Así también, se debe mencionar que en el Barómetro Global de la Corrupción América Latina y El Caribe 2019, realizado entre enero y marzo de 2019, el 65% considera que la corrupción aumentó en ese último año, el 60% considera que los empleados públicos locales se encuentran dentro de las instituciones más corruptas, y el 96% considera que la corrupción en el gobierno peruano es un problema grave, liderando el ranking en América Latina y el Caribe.

En ese sentido, en el informe temático de setiembre de 2018 “La Corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales”, elaborado por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (PPEDC), se precisa que para el mes de mayo de ese año, de los 37 675 casos por corrupción, 4 225 representan investigaciones y/o procesos contra autoridades y exautoridades en el ámbito regional y/o municipal, y en calidad de imputados se encuentran 2 059 autoridades y exautoridades de dichos gobiernos. En la región Lima, 179 alcaldes distritales fueron sentenciados y procesados, siendo una de las regiones que registra mayor cantidad de autoridades vinculadas a actos de corrupción.

Así, la Contraloría General de la República (CGR), en uso de sus facultades, realizó servicios de control en municipalidades de todo el país, a través de arquezos de caja, seguimiento y análisis de ingresos y depósitos diarios, en mérito a los cuales se emitieron productos de control, tales como orientaciones de oficio e informes de acción simultánea. En dichos productos emitidos se pudieron identificar y comunicar a las entidades intervenidas hechos que ponen en riesgo el logro de los objetivos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los ingresos captados por las municipalidades.

En atención a lo anteriormente señalado, el problema que se concibe en el presente proyecto es la “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”.

De la revisión de la información obtenida y en base a la entrevistas realizadas a funcionarios especialistas en el tema; dentro de los cuales se encuentran funcionarios municipales de las áreas de renta y tesorería, especialistas en gestión por procesos, entre otros; se identificaron cuatro causas que generan la alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao: i) Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema informático que soporta el proceso y carencia de niveles de seguridad del mismo, ocasionados por la inexistencia de licencia y manuales, debido a la no utilización de *software* legal por parte de las entidades, ii) Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja, iii) Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes, ya que las municipalidades no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia ni *software* legal que sostenga el proceso, iv) Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorarlo. Al no contarse con un sistema que recoja, organice y analice *data* que permita la mejora, las causas mencionadas se estructuraron en base a una matriz de “Índice de jerarquización de las causas”, seleccionando la segunda y convirtiéndose esta en el problema reformulado.

En ese orden de ideas, el desafío de innovación se centra en determinar cómo se pueden mejorar los procedimientos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, para coadyuvar a la mejora de la capacidad y eficiencia del citado proceso e impulsar su modernización. Para ello se plantea como concepto de innovación a los “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, una herramienta de gestión y *benchmarking* orientada a la mejora de la gestión municipal mediante la co-creación.

Así, el prototipo final de innovación se realizó describiendo la idea priorizada y bosquejada denominada “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, dividiéndola en tres componentes: los Círculos de Cooperación Intermunicipal propiamente dichos (donde se emitirá el proceso y se desarrollarán los procedimientos y documentos necesarios, además, se expondrán las buenas prácticas en la gestión del proceso), el mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM), y un componente anticorrupción transversal a las etapas del proceso.

Respecto a los Círculos de Cooperación Intermunicipal, a través de talleres cooperativos y en el marco de la co-creación, se realizará el proceso y procedimientos, se mejorará, adaptará y actualizará el SRTM a fin de que a partir de este se establezca el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro estándar para las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, y que cuente con un componente anticorrupción desarrollado con el monitoreo de la SIP de la PCM.

El segundo componente está relacionado al mejoramiento, adaptación y actualización del SRTM que el MEF pone a disposición de las municipalidades, y que se llevará a cabo en el marco de los Círculos de Cooperación Intermunicipal, en el que participarán las municipalidades distritales de Lima y Callao con la guía y rectoría del MEF y la PCM.

El tercer y último componente, el enfoque anticorrupción, se incorporará en los procesos y operaciones del Estado a través del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, integrándose los Ejes y los Objetivos Específicos de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, teniendo como resultado acciones concretas que serán materializadas por cada una de las entidades involucradas.

Para concluir, se realizó el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad, determinando en el caso del primero, según los especialistas entrevistados, que los talleres, el sistema y el componente anticorrupción serán del agrado de las personas involucradas en el prototipo, pues no solo reducirá la incidencia de riesgos, sino que también les permitirá ahorrar costos, mejorará la toma de decisiones al tener reportes con *data* que pueden transformar en información, entre otros. Asimismo, se evaluó que el personal de recaudación y tesorería de las municipalidades y la alta dirección de las mismas, presentarían una deseabilidad media para implementar el prototipo frente a la deseabilidad alta de la Oficina General de Tecnologías de la Información del MEF, la alta dirección del mismo y la Secretaría de Integridad Pública de la PCM.

Respecto al análisis de factibilidad, que se relaciona con los aspectos operacionales y tecnológicos disponibles para implementar el prototipo, se debe tener en cuenta que, de acuerdo a las entrevistas realizadas, funcionarios de la Oficina de Tecnología de la Información se han encargado de implementar el Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) del MEF en municipalidades de otras regiones del Perú, por lo que están ampliamente capacitados. Adicionalmente, se debe precisar que el SRTM coadyuva al ordenamiento de información y, por ende, al

mejoramiento de la recaudación tributaria municipal en general. Así también, se debe tener en cuenta que actualmente existen municipalidades que hacen uso del sistema, por lo que su factibilidad estaría demostrada.

Respecto a la viabilidad del prototipo, la realización de los talleres implica logística para organizarlos, por lo que para determinar los costos del proyecto se utilizó una combinación de tres técnicas: el juicio de expertos, la estimación paramétrica y la estimación con tres valores, conocida como método PERT (*Project Evaluation and Review Techniques*); determinándose los costos para el desarrollo de los talleres, la contratación de un especialista en gestión por procesos, la implementación del SRTM y de las actividades del componente anticorrupción.

Por último, se debe señalar que el presupuesto que se invertiría para la ejecución del prototipo sí calza en el presupuesto de las entidades municipales y demás, toda vez que el fin del mismo se enmarca en las competencias de las mismas, evidenciándose un retorno de la inversión reflejado en la mayor recaudación de las municipalidades.

A continuación, se desarrollan los cuatro capítulos mencionados en los párrafos anteriores: la definición y descripción del problema, las causas del mismo, la descripción del prototipo y el análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo.

CAPÍTULO I: Definición y descripción del problema

En el presente capítulo, se redacta formalmente el problema respecto a la alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, estableciendo el marco conceptual y describiendo su arquitectura, culminando con el marco institucional y normativo del mismo.

1.1. Redacción formal del problema

“Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”.

Según la Guía de Políticas Nacionales, elaborada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2018): “Un problema se define como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible” (p.17). Adicionalmente, respecto al carácter público de un problema, se debe señalar que este se manifiesta cuando se presentan las tres situaciones siguientes: primero, cuando existe evidencia de carencias y necesidades, oportunidad de mejora o un riesgo que se desea evitar (el subrayado es nuestro); segundo, que los actores políticos y civiles califiquen a la situación anteriormente descrita como indeseable, afectando el ejercicio de sus derechos y su bienestar; y tercero, la solución al problema requiere la intervención del sector público (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, 2018).

1.2. Marco conceptual del problema

1.2.1. Riesgo

- a. Según lo señalado en la **Guía para la Administración del riesgo** del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2011), para las entidades públicas, el “riesgo es la posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos institucionales o del proceso. Se expresa en términos de probabilidad y consecuencias” (p.13).
- b. En el documento titulado **Protocolo de Análisis de Riesgos** (México), implementado por el PNUD y la UNODC (2018), se señala que:

Un riesgo es la probabilidad de que ocurra un evento negativo y el efecto o impacto de tal evento, cuya existencia represente una amenaza (fuente de peligro) y vulnerabilidad de la organización a sus efectos. Es decir: riesgo = probabilidad por impacto. (p.14)

- c. En las **Normas de Control Interno** de la Contraloría General de la República del Perú (2006), en el numeral 2.1, subnumeral 02 se señala que:

El riesgo se define como la posibilidad de que un evento ocurra y afecte de manera adversa el logro de los objetivos de la entidad, impidiendo la creación de valor o erosionando el valor existente. El riesgo combina la probabilidad de que ocurra un evento negativo con cuánto daño causaría (impacto). (p.2)

Conforme a lo señalado, se considera que **la definición establecida en las Normas de Control Interno**, elaboradas por la CGR, es la más idónea para la elaboración de del presente estudio.

Tipología de Riesgos

- a. La **Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público** (2015), elaborada por la Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de México, clasifica los riesgos considerando siete categorías distintas. Así, el riesgo **estratégico** es asociado al cumplimiento de los objetivos estratégicos y a la misión de la institución, el riesgo **financiero** está asociado a la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos de la institución, el riesgo **operativo** está relacionado a las fallas de la institución respecto a sus procesos, sistemas o estructura, el riesgo **legal** repercute en el cumplimiento de la legislación o demás obligaciones que se generan a raíz de un contrato, el riesgo **tecnológico** se asocia a las herramientas tecnológicas necesarias para que la institución cumpla con sus objetivos, el riesgo relacionado con la **integridad** se asocia a las situaciones posibles que tendrían impacto en los valores y principios de la institución si se concretaran, y el riesgo relacionado a la **reputación o imagen** se refleja en cualquiera de los riesgos anteriormente señalados.

- b. La **Guía para la Administración del riesgo**, elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (2011), clasifica los riesgos en seis categorías. Así, el riesgo **estratégico** se asocia a asuntos relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución, los riesgos de **imagen** están íntimamente ligados con la percepción y la confianza de la ciudadanía en la institución, los riesgos **operativos** están relacionados al funcionamiento de los sistemas de información institucional, articulación, estructura y definición de procesos en la entidad, los riesgos **financieros** están asociados a la gestión de los recursos financieros y presupuestales de la entidad, los riesgos de **cumplimiento** están relacionados al cumplimiento de normas legales, contractuales, de ética y compromiso en general, y los riesgos de **tecnología** se asocian con la capacidad tecnológica de la entidad en relación al cumplimiento de su misión.
- c. El **Protocolo de Análisis de Riesgos** (México), implementado por el PNUD y la UNODC (2018), en apoyo al proyecto “Fortalecimiento y acompañamiento del Programa de Integridad” de la Secretaría de la Función Pública, clasifica el riesgo en cinco categorías: el riesgo **estratégico** está asociado al cumplimiento de los objetivos estratégicos y definición de políticas, el riesgo **operativo** está relacionado a la estructura y procesos de la entidad, el riesgo **financiero** está relacionado al manejo de los recursos financieros y presupuestales de la entidad, el riesgo de **cumplimiento** se vincula al cumplimiento de los requisitos o normativa legal y/o contractual, y el riesgo de **tecnología** se relaciona con la capacidad tecnológica de la empresa para cubrir sus necesidades actuales y futuras.

En tal sentido, las tipologías señaladas anteriormente para clasificar los riesgos coinciden, es por ello que es necesario hacer hincapié en los riesgos de corrupción que se generan en el marco de las relaciones sociales que se establecen en los diversos tipos de interacción entre las personas naturales y jurídicas con las entidades públicas, así como aquellos que se generan de las operaciones diarias realizadas por las entidades, ya sea en pequeñas, medianas o grandes magnitudes.

A efectos de definir la corrupción, se tomó como referencia el concepto dado por Jaris Mujica, quien la define como una relación asimétrica determinada por el interés que un sujeto o grupo de sujetos tiene frente a otro, y que tiene como objetivo atraer para sí un bien o servicio que este otro administra y que obedece a un marco de normas determinadas que no le dan libertad completa para disponer de dicho bien; constituyéndose esa relación en una reformulación significativa de las relaciones frente

a la ley o norma y frente a la administración de bienes y servicios en el ámbito social, en las que no hay una ruptura, sino más bien una utilización y manipulación de las normas desde adentro, siendo la corrupción, entonces, una reformulación de las relaciones normadas frente a la ley, los sujetos, los bienes y servicios, y no un desvío de bienes o autoridades. (Mujica, s.f., p. 21)

Por lo señalado, se ha considerado agregar a la tipología de riesgo establecida en la **Guía para la Administración del riesgo**, elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, la cual se considera la más adecuada, la definición de corrupción antes mencionada para conceptualizar el riesgo de corrupción:

Riesgo de Corrupción: es la posibilidad de que, por una acción u omisión que involucra una relación determinada por el interés de una persona o grupo de personas para atraer un bien o servicio dado por una entidad pública, reformulando esa relación frente a una ley o norma, ocurra un evento que afecte negativamente al logro de los objetivos que la entidad busque, generando un impacto adverso en la sociedad.

Al respecto, cabe señalar que en la **Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública – Colombia (2015)**, se señala que el riesgo de corrupción es la “posibilidad de que, por acción u omisión, se use el poder para poder desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado” (p. 10).

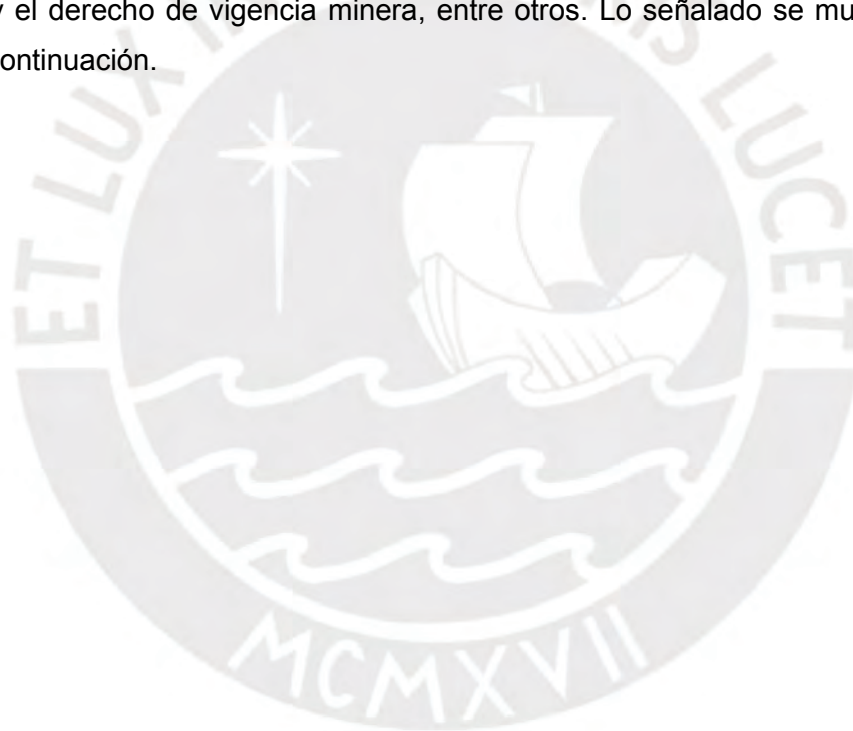
1.2.2. Ingresos Municipales en el Perú

Respecto a la gestión financiera relacionada con los ingresos de las municipalidades, según el portal *web* Municipio al Día (s.f.), la estructura del presupuesto municipal comprende los gastos que pueden contraer las municipalidades en el año y los ingresos que la financian. Sobre los gastos, estos pueden ser gastos corrientes, realizados para el mantenimiento y operación de servicios brindados, gastos de capital, mediante los cuales se invierte en infraestructura para mejoramiento de servicios o promoción de desarrollo local, y servicio de la deuda, que sirven para el pago de las deudas contraídas.

Según el portal *web* del MEF (2004), los ingresos municipales se sustentan en cinco categorías: los impuestos municipales, las contribuciones y tasas, los impuestos

nacionales creados a favor de las municipalidades, la participación de la recaudación de tributos a favor de las municipalidades y otros ingresos.

Dentro de los **impuestos municipales**, se encuentran los de administración distrital (predial, alcabala, espectáculos, etc.) y los de administración provincial. Las **contribuciones municipales** abarcan las especiales de obras públicas, y en el caso de las **tasas municipales**, se aplican a las licencias, estacionamientos, arbitrios, entre otros. Dentro de los **tributos nacionales creados a favor de las municipalidades**, se encuentran el IPM, el impuesto al rodaje y a las embarcaciones de recreo. Dentro de la **participación de la recaudación de tributos a favor de las municipalidades**, se encuentra la participación en renta de aduanas y el impuesto a juegos de casino y maquinas. Respecto a **otros ingresos que perciben las municipalidades**, se encuentran el FONCOMUN, los recursos asignados por canon, el programa de vaso de leche y el derecho de vigencia minera, entre otros. Lo señalado se muestra en la tabla 1 a continuación.



**Tabla 1:
Ingresos Municipales en el Perú - MEF**

Impuestos municipales		Contribuciones y Tasas Municipales (Ordenanzas)		Impuestos nacionales a favor de las Municipalidades distribuidos mediante el FONCOMUN	Participación de la recaudación de tributos a favor de las Municipalidades	Otros ingresos			
Administración Distrital	Administración Provincial	Contribuciones	Tasas			FONCOMUN	Recursos asignados por concepto de Canon	Vaso de Leche	Derecho de Vigencia Minera
Impuesto Predial	Impuesto al Patrimonio Vehicular	Contribución Especial de Obras Públicas	Servicios públicos o arbitrios	Impuesto de Promoción Municipal	Participación en Renta de Aduanas (2%)	Rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal	Canon Pesquero		
Impuesto a los Juegos	Impuesto a las Apuestas		Servicios administrativos o derechos	Impuesto al Rodaje	Impuesto a las Embarcaciones de Recreo: 5% del valor de las embarcaciones.	Rendimiento del Impuesto al Rodaje	Canon Hidroenergético		
Impuesto de Alcabala			Licencias de apertura de establecimientos	Impuesto a las Embarcaciones de Recreo: 5% del valor de las embarcaciones.		Impuesto a las Embarcaciones de Recreo	Canon Gasífero		
Impuesto a los Espectáculos Públicos no deportivos			Estacionamiento de vehículos				Canon Forestal		
			Transporte Público				Canon y Sobrecanon Petrolero.		
			Otras (fiscalización o control)						

Fuente: Portal web MEF

De los mencionados, la recaudación realizada por las municipalidades abarca los impuestos, las contribuciones y las tasas municipales, ya que los otros ingresos son percibidos mediante transferencias del Gobierno Nacional, lo cual se condice con lo señalado en el **portal web Municipio al Día**¹ (s.f.), que también realiza una clasificación de los ingresos municipales, precisando que provienen de fuentes como los **recursos directamente recaudados** o recursos propios y los **recursos transferidos por el Tesoro Público**. En el caso de los primeros, se perciben los ingresos corrientes de libre disponibilidad (impuestos, tasas, multas, etc.), ingresos por prestación de servicios (limpieza, alumbrado, etc.) y las contribuciones especiales de obras públicas. En el caso de los segundos, se perciben los recursos destinados a un único fin (vaso de leche, programas sociales, etc.), los recursos con restricciones de su destino (canon) y los recursos de libre disponibilidad (FONCOMUN). Lo señalado se muestra en la tabla 2.

Tabla 2:
Ingresos Municipales - MaD

Recursos directamente recaudados (Recursos propios)		Recursos transferidos por el Tesoro Público (Impuestos nacionales)		
Ingresos corrientes de libre disponibilidad	Impuestos	Recursos destinados a un único fin	Vaso de Leche	
	Tasas		Programas Sociales	
	Venta de Bienes		Proyectos transferidos	PRONAA
	Rentas de la Propiedad			Comedores
	Multas			FONCODES
	Sanciones			Pro-Vías
Ingresos por prestación de Servicios	Limpieza pública	Recursos que contienen ciertas restricciones para su destino (inversión)	CANON	
	Alumbrado			
	Seguridad			
	Agua			
	Saneamiento			
Contribuciones especiales	Obras públicas	Recursos de libre disponibilidad por la entidad municipal	FONCOMUN	

Fuente: Portal web Municipio al Día

¹ Plataforma virtual que ofrece de manera gratuita apoyo para el fortalecimiento de la gestión y la inversión municipal, dicho servicio es brindado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y cuenta con el apoyo de la Corporación Financiera Internacional (IFC), miembro del Banco Mundial, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, en el marco del Programa Canon - www.municipioaldia.com

1.2.3. Proceso de Recaudación, Custodia, Depósito y Registro de los Ingresos Municipales recaudados directamente

Teniendo en cuenta que el ente técnico rector del sistema de tesorería (MEF) no ha emitido algún documento donde se establezca y conceptualice el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los ingresos recaudados por las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, el equipo de trabajo, de la recopilación de información realizada y de las entrevistas a los especialistas sobre el tema, ha realizado la conceptualización del mismo, teniendo lo siguiente:

Es el proceso a través del cual, las municipalidades distritales captan en efectivo y por cualquier otro medio de pago, previa determinación de la deuda o concepto a pagar, dinero de los contribuyentes por conceptos tributarios y no tributarios, a efectos de considerarlos dentro de la estructura presupuestal como ingresos.

El mencionado proceso consiste en que el encargado de caja de la municipalidad recibe el pago de los contribuyentes, ingresa el pago al sistema que utiliza la municipalidad, guarda el dinero en la caja, imprime los recibos para los usuarios necesarios (pudiendo ser contribuyente, tesorería y control interno) y entrega el recibo a la persona que realizó el pago (recaudación y custodia).

Luego de ello, de todos los pagos realizados, el encargado de caja une los documentos correspondientes a las operaciones realizadas por todos los operadores, realiza un reporte diario de caja y la liquidación de lo recaudado; posteriormente, el dinero es depositado en las cuentas de la entidad en la institución financiera correspondiente (depósito), para finalmente registrar los ingresos en el Sistema Integrado de Administración Financiera que es brindado por el MEF (registro).

1.3. Arquitectura del Problema

Para presentar la arquitectura del problema, es necesario conocer las implicancias del mismo y todas sus dimensiones, siendo necesario señalar cuál es el proceso de recaudación y cuáles son los actores involucrados, para luego presentar la evidencia que sustenta el problema identificado, enmarcado en el operativo ejecutado por la CGR “Buen uso de los recursos municipales” (2018), mediante el cual se realizó el arqueo de fondos en las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, con la finalidad de determinar si el monto de dinero hallado durante la revisión coincide con lo

recaudado en efectivo. Posteriormente, y en base a esta evidencia se presentará la estadística que grafica los riesgos implícitos en el proceso.

Antes de señalar cuál es el proceso de recaudación y los actores involucrados, es pertinente mencionar que el Perú es un gobierno unitario y descentralizado, tal como lo establece el artículo 43° de su Constitución Política, visión que es la base de la estructura de los órganos de Gobierno Local, así como la de su organización y funciones. En ese sentido, las municipalidades provinciales y distritales cuentan con autonomía política, económica y administrativa, como lo establece el artículo 194° de la Carta Magna. En relación a esa autonomía, cada municipalidad administra su propio patrimonio, conformado por los bienes, las rentas y los derechos de cada una de ellas, así como lo establece el artículo 195° de la Constitución Política y el artículo 55° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En el marco de dicha descentralización, el gobierno más cercano a la población, en este caso el local, es el más idóneo conforme al criterio de subsidiariedad, lo que implica que otro tipo de gobierno no debe hacer aquello que puede ser ejecutado por el primero, conforme al Artículo V de la Ley Orgánica de Municipalidades. En ese sentido, como lo señala el artículo 74° de Constitución Política en base al principio de legalidad, los Gobiernos Locales pueden “(...) crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley” (p.23). En tal sentido, también administran los impuestos que la ley les asigna.

1.3.1. Proceso y actores involucrados en la recaudación directa de los gobiernos locales

El proceso de administración tributaria en un gobierno local se inicia con la creación del código del contribuyente en el sistema, luego de ello, se continúa con la determinación de la deuda, que es realizada por el área de rentas de la municipalidad; en el caso que sean impuestos, con el inicio de un trámite, cuyo pago se encuentra establecido en el TUPA de la entidad o con otros trámites.

Al respecto, la Directiva de Tesorería n.° 001-2007-EF/77.15, aprobada mediante Resolución Directoral n.° 002-2007-EF/77.15 (2007), establece respecto a la determinación de los ingresos públicos, que:

Se realiza sobre la base de la norma legal que autoriza la percepción o recaudación de los fondos, debiendo establecerse el monto, el concepto, e identificar al deudor, con indicación de la fecha en que deberá hacerse efectiva la cobranza correspondiente y, de ser el caso, la periodicidad de la cobranza, intereses aplicables y tratamiento presupuestal de la percepción o recaudación. (p.3)

Luego, la persona usuaria se acerca a la ventanilla a realizar el pago con el número de contribuyente o con el concepto a pagar, pudiéndose realizar dicho pago en efectivo o con tarjeta de crédito o débito (se da el caso que la entidad tenga convenio con el banco, por lo que también podría realizarse el pago en dichas instituciones). Inmediatamente después de realizada la entrega del efectivo al cajero, este registra la operación en el sistema de la municipalidad (no hay un sistema común para todas las municipalidades, cada una elabora o adquiere el suyo), emitiéndose los recibos correspondientes, uno de los cuales es entregado al contribuyente, tal como señala el artículo numeral 2.1 del artículo 2° de la directiva antes mencionada.

En ese mismo sentido y según lo establecido en el numeral 2.2 del artículo 2° de la citada directiva, la información de esta etapa se registra en el SIAF-SP con documentación respectiva que la sustente (recibos, notas de abono, tickets, boletas de venta, entre otros). Cabe señalar que el artículo 3° de esta directiva también prevé que, con el fin de proporcionar un mejor servicio al usuario, se puedan celebrar convenios para la recaudación con otras entidades financieras supervisadas por la SBS, además del Banco de la Nación.

Siguiendo con el proceso, al final del día se realiza el cuadro de todas las operaciones con el monto ingresado en efectivo y con tarjeta de crédito, el cajero entrega los documentos necesarios al responsable, quien verifica lo entregado, firma un acta de entrega, y custodia los documentos y dinero. Esta actividad puede realizarse en cualquier momento del día según lo establecido por cada entidad.

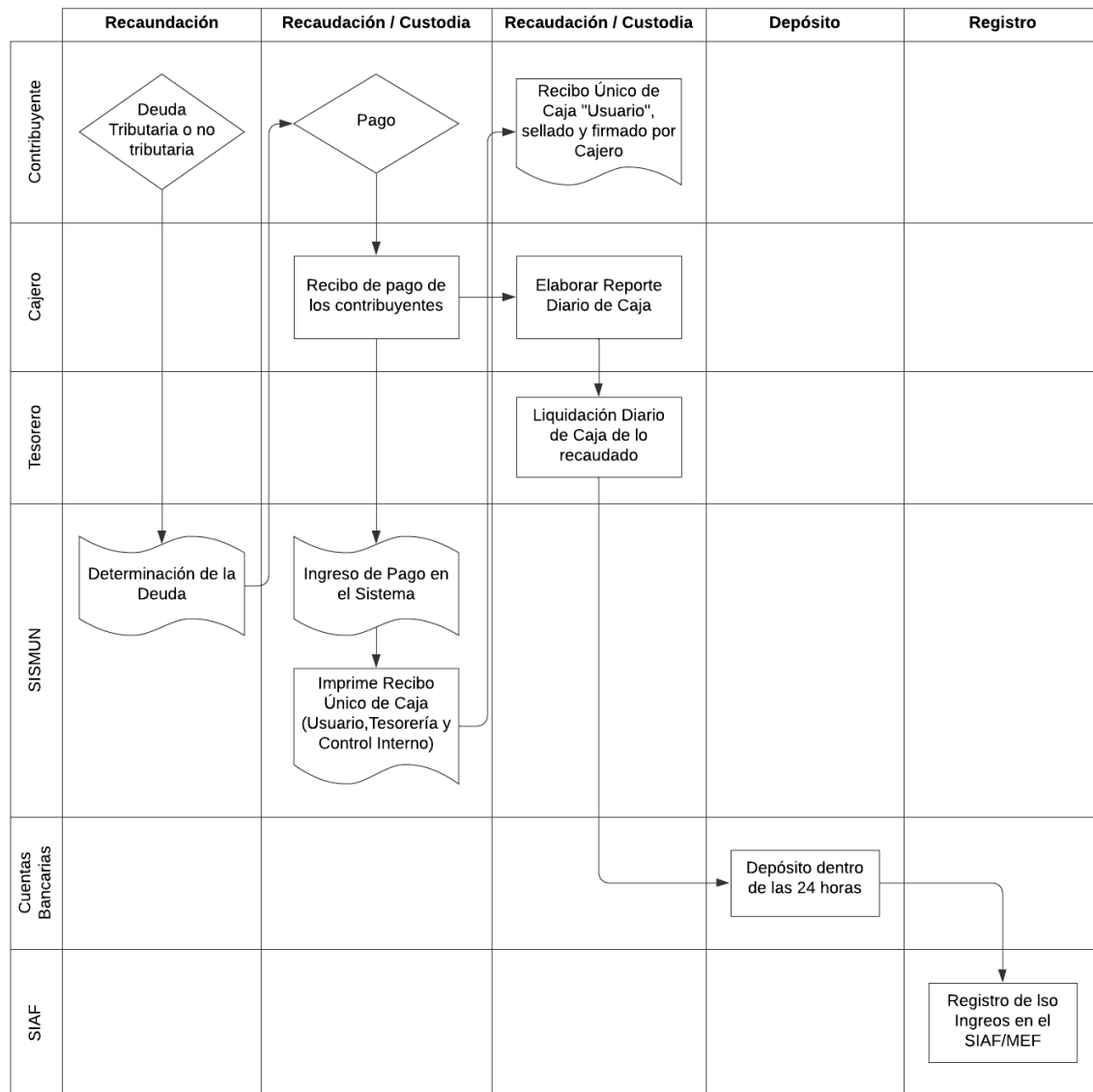
Luego de ello, dependiendo de cada municipalidad, se realiza el depósito en la correspondiente entidad financiera y, con el vóucher emitido, se realiza el registro del depósito en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), con lo cual termina el proceso.

Respecto al depósito de los fondos públicos recaudados, el artículo 4° de la Directiva de Tesorería n.° 001-2007-EF/77.15 (2007) antes mencionada, establece un plazo determinado para el abono en la cuenta bancaria, el cual no deberá ser mayor de 24 horas, y se aplica el plazo adicional del canje cuando se trate de cheques de otros bancos; asimismo, señala que, de requerirse plazos mayores al indicado previamente, se deberá contar con la autorización previa de la Dirección Nacional del Tesoro Público.

El proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, descrito en los párrafos anteriores se representa en la Figura 1.



Figura 1: Proceso de Recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao



Fuente: el cuadro fue obtenido de la totalidad de informes resultantes del operativo “Buen uso de los recursos municipales”, realizado por la CGR en el mes de setiembre de 2018.

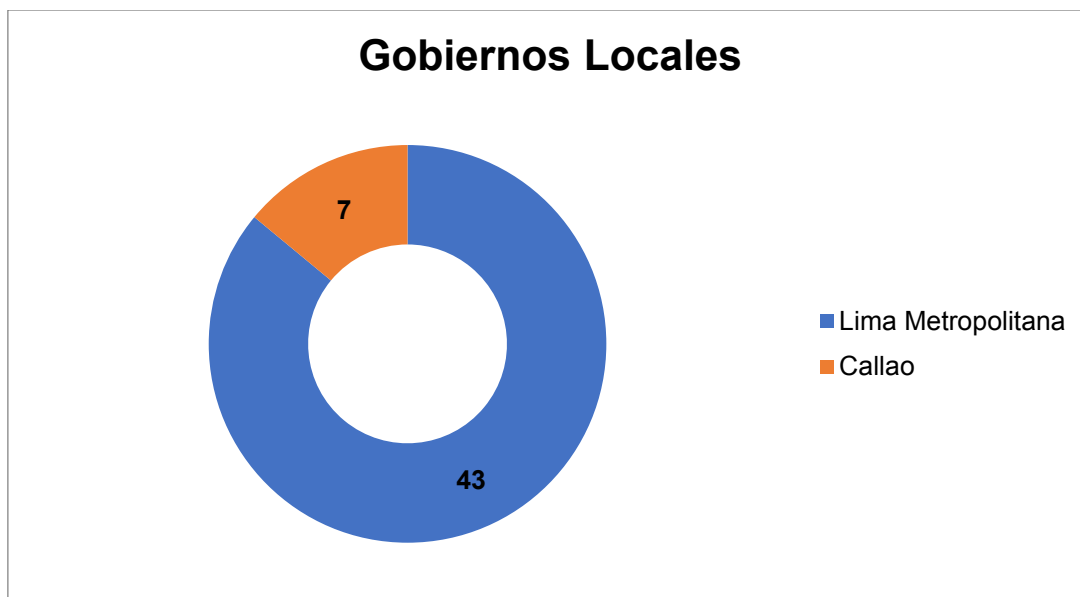
1.3.2. Medición de riesgos

Parte de la evidencia que sustenta el problema planteado, es que la CGR realizó, en el marco de los Servicios de Control Simultáneo que ejecuta, el operativo “Buen uso de los recursos municipales”, el cual se desarrolló del jueves 20 hasta el viernes 28 de setiembre de 2018, en el que un total de 582 auditores de la CGR y los Órganos de Control Institucional (OCI) se desplazaron a 265 municipalidades distritales y provinciales, y a cuatro Servicios de Administración Tributaria (SAT) a nivel nacional para realizar el “arqueo de fondos”, proceso de control que tiene por finalidad

determinar si el monto de dinero hallado durante la revisión coincide con lo recaudado en efectivo.

Teniendo en cuenta que son 43 las Municipalidades de Lima Metropolitana y siete las del Callao, se realizaron acciones simultáneas al 100% de los Gobiernos Locales de Lima Metropolitana y Callao, tal como se observa en la figura 2.

Figura 2: Gobiernos Locales de Lima Metropolitana y Callao

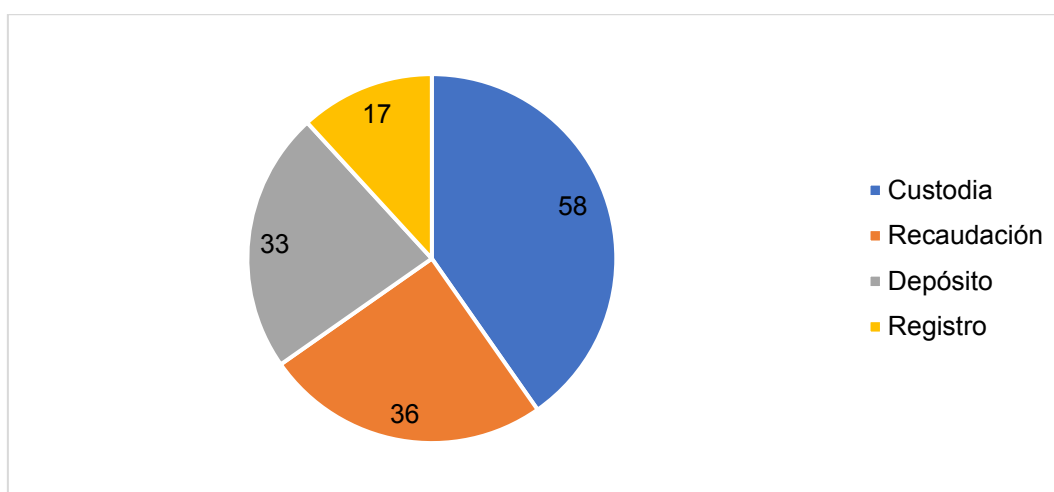


Fuente: Contraloría General de la República

Así, la Subgerencia de Control de Lima y Callao de la CGR realizó 50 acciones simultáneas a las entidades bajo su ámbito de control, emitiéndose igual número de informes, y como resultado de estos, se emitió el Informe del Operativo de Acción Simultánea n.º 1071-2018-CG/LICA-AS², todos publicados en el portal *web* de la Contraloría, en concordancia con la normativa emitida sobre el particular de la Entidad Fiscalizadora Superior. En dichos informes se identifican aspectos relevantes y riesgos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, al respecto, se ha elaborado un cuadro resumen según lo señalado, que se adjunta en el Anexo 1, en el cual se ha podido identificar la cantidad de riesgos implícitos en los subprocesos siguientes: "Custodia" con 58 riesgos, "Recaudación" con 36 riesgos, "Depósito" con 33 riesgos, y el de "Registro" con 17 riesgos, tal como se muestra en la figura 3.

² <https://apps5.contraloria.gob.pe/sroc/doc/historicos/informe/2018-06.pdf>

Figura 3: Subprocesos con más riesgos implícitos

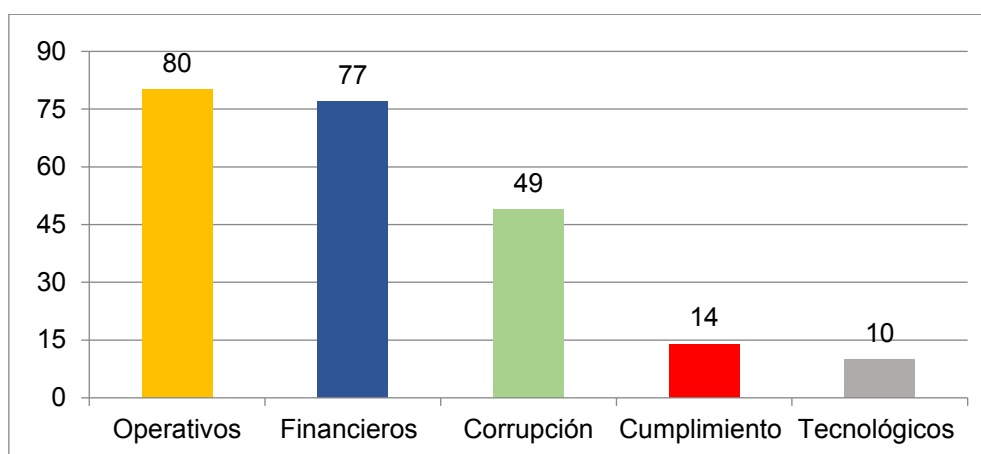


Fuente: Contraloría General de la República

En ese sentido y en base a los informes respectivos, también se analizó la cantidad determinada para cada tipo de riesgo, identificándose en mayor cantidad los 80 riesgos “Operativos”, seguidos de los 77 riesgos “Financieros”, 49 riesgos de “Corrupción”, 14 riesgos de “Cumplimiento” y 10 riesgos “Tecnológicos”, como se muestra en la figura 4.

Se debe precisar que todos los riesgos mencionados tienen preponderancia en el proceso descrito y se relacionan directamente con los subprocesos de recaudación, custodia, depósito y registro.

Figura 4: Tipos de riesgos



Fuente: Contraloría General de la República

Asimismo, en la figura 5 se ejemplifican algunos de los riesgos observados en el informe derivado de las acciones simultáneas, así como las clasificaciones a las cuales corresponden.

Figura 5: Ejemplificación de tipos de riesgos

Operativos	Financieros	Corrupción	Cumplimiento	Tecnológicos
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema sin licencia • Sistema sin manuales • No se efectúan registros en el SIAF 	<ul style="list-style-type: none"> • Cheques en cartera caducados • Sobrantes de fondo de caja • Talonarios de cheques con dos cheques con una misma numeración 	<ul style="list-style-type: none"> • Faltantes de dinero en arqueo de caja • Ingresos no se registran integra ni oportunamente • Cheques girados y no entregados a sus beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartas fianzas vencidas • No hay regulación para devolución de cartas fianzas • Depósitos de los ingresos recaudados fuera de las 24 horas legales 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema informático sin licencia • Sistema sin procedimiento

Fuente: Contraloría General de la República

1.4. Marco normativo e institucional relacionado con el problema

1.4.1. Marco normativo

El marco normativo está vinculado con el problema identificado, respalda legalmente las competencias que se le atribuyen a los Gobiernos Locales, la normativa que regula el sistema tributario municipal, y aquella que atañe al proceso de

recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los Gobiernos Locales, tal como se detalla en la tabla 3.

Tabla 3:
Marco Normativo frente al problema identificado

Problema Identificado	Marco Normativo	Artículos pertinentes
"Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao".	Constitución Política del Perú	Artículo 74°, respecto al Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú
		Artículo 196°, respecto a los bienes y rentas de las municipalidades
	Decreto Supremo n.° 133-2013-EF, Decreto Supremo que aprueba el texto único ordenado del Código Tributario	Artículo 52°, respecto a la Competencia de los Gobiernos Locales
	Ley n.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	Artículo 70°, respecto al Sistema Tributario Municipal
		Artículo 159°, numeral 1.5 del inciso 1, sobre la administración económica y financiera de la Alcaldía metropolitana.
	Decreto Legislativo n.° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería	
	Decreto Legislativo n.° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público	
	Directiva de Tesorería n.° 001-2007-EF/77.15	Artículo 2°, respecto a la percepción de los ingresos público
		Artículo 3. ° respecto a los Servicios bancarios para la percepción o recaudación de Fondos Públicos.
		Artículo 4°, respecto al Plazo para el depósito de los Fondos Públicos
Resolución Directoral n.° 001-2011-EF/77.15 que dicta disposiciones complementarias a la Directiva De Tesorería n.° 001-2007-EF/77.15	Artículo 12°, respecto a la Administración de recursos que captan las Unidades Operativas	
Directiva n.° 017-2016-CG/DPROCAL	Respecto al Control Simultáneo	

Fuente: Elaboración propia

1.4.1.1. Autonomía municipal

Acorde a la competencia de los Gobiernos Locales, identificada en el marco normativo, resulta necesario hacer una reflexión respecto a la autonomía municipal, así, teniendo en cuenta que el problema inicial identificado es la "Alta incidencia de

riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”, es necesario determinar si la propuesta planteada se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde la cual se pretende generar la intervención.

Cabe señalar que la autonomía municipal, amparada constitucionalmente y desarrollada legalmente, está constituida por la potestad política, económica y administrativa, las mismas que se expresan dentro de ciertos límites o parámetros permitiendo a los gobiernos locales autogobernarse, esto en el marco de la unidad del Estado. (Tribunal Constitucional, 2005)

Al respecto, el Informe Defensorial n.º 133 “¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local”, establece que la autonomía política “...implica que las únicas afectaciones legítimas al concepto de autonomía local sean aquellas que respeten, entre otros, los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad” (Defensoría del Pueblo, 2008), fundamento amparado por el Tribunal Constitucional en los Expedientes 004-96-I/TC y 00008-2010-PI/TC, los cuales establecen que los límites a la autonomía deben enmarcarse en el “respeto del contenido esencial de la institución” (Tribunal Constitucional, 1997) y que “no puede apartarse del sistema jurídico y político” (Tribunal Constitucional, 2011), como también lo contempla el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades sobre la aplicación de leyes generales y políticas y planes nacionales (Congreso de la República, 2003). Asimismo, la primera sentencia señalada establece que tampoco la autonomía administrativa es absoluta, por el contrario, está limitada por el órgano legislativo. (Tribunal Constitucional, 1997)

En ese sentido, y tal como lo establecen las recomendaciones del informe de la CGR, es necesaria la intervención del MEF con la finalidad de que la Dirección General del Tesoro Público, como el ente rector del Sistema Nacional de Tesorería, “pueda considerarlos en la determinación de las políticas y normatividad sobre el uso de fondos en las municipalidades del país”, por ello, una labor similar podría cumplir la SGP de la PCM en la articulación de la PNMGP, que comprende también gobiernos locales (Contraloría General de la República, 2018). La normativa a la que se hace referencia en los párrafos precedentes, se encuentra detallada en la tabla 4.

Tabla 4:
Marco normativo de la “Autonomía Municipal”

Tema	Marco Normativo	Artículos pertinentes
“Autonomía Municipal”	Constitución Política del Perú	Artículo 44°, respecto a los deberes primordiales del estado.
		Artículo 194°, respecto a la autonomía municipal.
	Ley n.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	Artículo I, respecto a los gobiernos locales.
		Artículo II, respecto a la autonomía.
		Artículo VIII, respecto a la aplicación de leyes generales y políticas y planes nacionales
	Expediente n.° 00008-2010-PI/TC	Respecto a la garantía institucional de la autonomía municipal
	Expediente n.° 0038 – 2004 –AI/TC	
	Expediente n.° 004-96-I/TC	
Expediente n.° 00008-2010-PI/TC		

Fuente: Elaboración propia

1.4.1.2. Acciones Simultáneas – Operativo de Control Simultáneo:

Como se señaló anteriormente, parte de la evidencia que sustenta el problema identificado se encuentra en el operativo realizado por la CGR denominado “Buen uso de los recursos municipales”, en el cual se realizaron 50 acciones simultáneas a los Gobiernos Locales de Lima Metropolitana y Callao, emitiéndose igual número de informes de Acción Simultánea, y un informe de operativo que condensa todos los emitidos, por lo que resulta pertinente precisar, dentro del marco normativo, la regulación de los precitados servicios de control según la normativa emitida por la Contraloría.

Al respecto, cabe precisar que dicho operativo fue realizado en el período del 20 de setiembre al 18 de octubre de 2018, momento en el cual se encontraba vigente la Directiva n.° 017-2016-CG/DPROCAL “Control Simultáneo”, aprobada mediante Resolución de Contraloría n.° 432 – 2016 –CG de fecha 03 de octubre de 2016, la misma que señalaba que la acción simultánea:

Es una modalidad del servicio de control simultáneo que consiste en evaluar el desarrollo de una o más actividades en ejecución de un proceso en curso, así como verificar y revisar documental y físicamente

que se realice conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales. (p.4)

Asimismo, es preciso señalar, en el marco de la directiva líneas arriba citada, que el Operativo de Control Simultáneo:

Es el conjunto de servicios de control simultáneo bajo una misma modalidad, que se desarrollan de manera paralela y estandarizada con un objetivo común y a un grupo de entidades sujetas al ámbito del Sistema determinadas por la Contraloría.

Los operativos de control simultáneo se encuentran a cargo de la Contraloría, y son desarrollados por dicho órgano de control y por los OCI en el marco de las disposiciones de la presente directiva y de las específicas que establece la Contraloría según la modalidad de control simultáneo que ejecute a través de operativos. (p.9)

Cabe precisar que actualmente rige la Directiva n.º 002-2019-CG/NORM “Servicio de Control Simultáneo” aprobada mediante Resolución de Contraloría n.º 115 – 2019 –CG de fecha 28 de marzo de 2019, que dejó sin efecto la Directiva n.º 017-2016-CG/DPROCAL “Control Simultáneo” antes mencionada. En la directiva vigente, se establece como modalidades del Control Simultáneo al Control Concurrente, a la Visita de Control y a la Orientación de Oficio; a diferencia de la anterior en la que se incluía a la Acción Simultánea.

1.4.2. Marco Institucional

El marco institucional identifica las instituciones cuyos lineamientos atañen al problema identificado, siendo estas: los Gobiernos Locales como entidades básicas del Estado de acuerdo a su definición y atribuciones según lo establecido en su Ley Orgánica, la Contraloría General de la República como autoridad máxima del Sistema Nacional de Control, el Ministerio de Economía y Finanzas, cuya Dirección General del Tesoro Público como órgano de línea, es rector del Sistema Nacional de Tesorería, y la más alta autoridad técnico normativa en esa materia, y de cuya Secretaría General depende la Oficina General de Tecnologías de la Información – OGTI; y la Presidencia

del Consejo de Ministros, de cuya Secretaría General depende la Secretaría de Integridad Pública – SIP como órgano responsable de ejercer la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, según se detalla en la tabla 5.

Tabla 5:
Marco Institucional frente al problema identificado

Problema Identificado	Entidad	Normativa	
“Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”	Municipalidades – Gobiernos Locales	Ley n.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.	Artículo 1 del Título Preliminar, respecto a los Gobiernos Locales Artículo 20°, incisos 15 y 20, respecto a las atribuciones del alcalde
	Contraloría General de la República	Ley n.° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	Artículo n.° 6, respecto al Control Gubernamental
	Ministerio de Economía y Finanzas	Decreto Legislativo n.°1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería	Artículo 5°, respecto a las funciones de la Dirección General del Tesoro Público
	Presidencia del Consejo de Ministros	Decreto Supremo n.° 042-2018-PCM, Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción	Artículo 8°, respecto a la creación de la Secretaría de Integridad Pública

Fuente: Elaboración propia

Como conclusión, se identificó y se redactó formalmente el problema “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”, determinándose su marco conceptual y definiéndose riesgo, su tipología, además de establecerse el concepto de riesgo de corrupción.

Asimismo, se expuso el marco que determina los ingresos municipales, se determinó el proceso de administración tributaria y cuáles son los actores involucrados en el mismo respecto a la arquitectura del problema, y se identificó la cantidad de riesgos implícitos en los subprocesos de “Custodia”, “Recaudación”, “Depósito” y “Registro” con una cantidad determinada por cada tipo de riesgos.

CAPÍTULO II: Causas del problema

En este capítulo se identifican las causas del problema “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”, desarrollado en el capítulo I, para lo cual se redactó el marco teórico de las mismas, tomando conceptos relacionados con gestión por procesos, beneficios de los manuales de procedimientos, medidas de seguridad en la gestión de la tesorería municipal, entre otros. Asimismo, se determinaron cuatro causas producto de las entrevistas realizadas a los especialistas consultados y tomando como base el informe mencionado emitido por la Entidad Fiscalizadora Superior del Perú, la CGR.

2.1. Marco Teórico sobre las causas del problema

Respecto a la aparición de riesgos en los procesos, cabe señalar que, según la Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público (2015), elaborada por la Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de México, en todas las operaciones que se realicen en las entidades del sector público, el riesgo siempre está presente, y cuando este se hace efectivo, las consecuencias se manifiestan en pérdidas, sean estas directas o indirectas, afectando la reputación o la imagen de la institución o entidad, así como evidenciando las ineficiencias en los procesos, anomalías en sistemas automatizados, entre otras; así se determinará el marco teórico de las causas del problema en base a cuatro puntos que se consideran resaltantes dentro del mismo.

2.1.1. La importancia de la adquisición de un *software* legal por parte de las entidades, para dar seguridad al sistema informático que soporta el proceso

***Software* legal**

La Resolución Ministerial n.º 073-2004-PCM, que aprueba la Guía para la Administración Eficiente del *Software* Legal en la Administración Pública (2004), define el *software* como:

Expresión de un conjunto de instrucciones, mediante palabras, códigos, planes o en cualquier otra forma que, al ser incorporados en un dispositivo de lectura automatizada, es capaz de hacer que un

ordenador -un aparato electrónico o similar capaz de elaborar informaciones- ejecute determinada tarea u obtenga un determinado resultado. (p.34)

En ese sentido, la resolución establece como razones para administrar un *software*, el asegurar el uso de un *software* legal, el controlar los costos asociados con su adquisición, controlar los costos de los equipos informáticos innecesarios, controlar los costos de mantenimiento y evitar los procesos legales, incluidos multas y sanciones, **y mejorar el rendimiento del mismo y de la organización en sí** (resaltado propio).

Adicionalmente, en la Resolución Ministerial n.º 139 -2004-PCM, que aprueba el documento “Guía Técnica sobre evaluación de *software* para la administración pública”, respecto a la calidad en uso, se señala que esta es la capacidad del *software* para que los usuarios logren determinadas metas con eficacia, seguridad, satisfacción y productividad; así, respecto a la seguridad, se hace referencia a la capacidad del producto del *software* para conseguir ciertos niveles de riesgo que sean aceptables, siendo estos riesgos el resultado de deficiencias en las que se incluye también a la seguridad, superándose con la administración de un *software* legal.

De este modo, la falta de *software* o la adquisición de uno ilegal impiden que se cuente con un sistema informático con niveles de seguridad, licencia y manuales, y genera una alta incidencia de riesgos durante el proceso. En ese sentido y para maximizar su uso, se requiere una administración planificada del mismo.

2.1.2. Importancia del establecimiento de procedimientos formales para la operativización de un proceso

En la Resolución de Contraloría n.º 320-2006-CG, que aprueba las normas de Control Interno (2006), numeral 3, respecto a la Norma General para el Componente Actividades de Control Gerencial, se definen los procedimientos como el conjunto de especificaciones, relaciones y ordenamiento sistémico de las tareas requeridas para cumplir con las actividades y procesos de la entidad. Los procedimientos formales establecen los métodos para realizar las tareas y la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades.

Así, un procedimiento informal o la falta de este podría afectar al proceso de una entidad. En ese sentido, la Guía del Cuerpo Común de Conocimientos de la Gestión de Procesos de Negocios (2008) precisa que el desempeño de un proceso podría verse afectado por la gente, el material, la capacitación, **los procedimientos de una entidad**, entre otros; así como por las políticas, leyes, reglas, entre otros (resaltado propio).

En la guía antes mencionada, un equipo *senior* desarrolla un conjunto de recomendaciones referidas al proceso, que incluyen la estandarización de los procedimientos y su necesidad de estar escritos para evitar errores, disminuyendo así la alta incidencia de riesgos que se genera, la definición de tareas, la distribución de funciones, etc.

Según lo señalado en la Resolución de Contraloría n.º 320-2006-CG, que aprueba las normas de Control Interno (2006), la distribución de funciones implica que los procedimientos, entre otros, se realicen de manera tal que se pueda prevenir que una sola persona tenga bajo su mando o control aspectos relevantes de las operaciones de los sistemas. En ese sentido, lo que se pretende es evitar que dichas personas realicen acciones no autorizadas y obtengan beneficios u accesos indebidos dependiendo del sentido de la información, ya que, de tenerlos, los riesgos estarían siempre presentes y su materialización no se podría prevenir.

2.1.3. Medidas de seguridad de cobertura de riesgos

La Ley General del Sistema Nacional de Tesorería (2006), derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo n.º 1441, que se rige en tanto se implemente lo dispuesto en el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del citado decreto legislativo, señala dentro de sus principios regulatorios, en el artículo VI respecto a la Seguridad, que esta es la “Prevención de riesgos o contingencias en el manejo y registro de las operaciones con fondos públicos y conserva los elementos que concurren a su ejecución y de aquellos que las sustentan” (p.1).

En base a la realidad y a la opinión de expertos, podemos señalar que las medidas de seguridad físicas e informáticas son insuficientes, debido a que las municipalidades no cuentan con un seguro de responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia, ni *software* legal que sostenga el proceso mencionado en el problema, constituyendo así un riesgo latente debido a su alta incidencia.

Si bien existen normas como la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, que establece sobre los procedimientos para la percepción o recaudación de los recursos recibidos por las municipalidades, el plazo para el depósito de los recursos públicos en 24 horas, plazo avalado por el artículo 26°, en el que se precisa que los procedimientos respectivos para la recaudación, depósito y registro son regulados por la Dirección Nacional del Tesoro Público; así también, en la *web* de Municipio al Día (s.f.), se señala respecto al quehacer municipal, que el Área de Tesorería se encarga, entre otros, de hacer efectivo el depósito en las cuentas bancarias establecidas para tal fin dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de los ingresos que recaude la municipalidad, la realidad supera la normativa, y en muchos gobiernos locales no es posible realizar dichos depósitos de manera segura, no hay seguridad física que brinde protección durante el traslado de monto dinerario.

Como ejemplo tenemos, de acuerdo a lo que se describe en el Informe n.º 2, “Identificación de Riesgos de las unidades orgánicas de la Municipalidad de Santa Anita”, en lo que corresponde a “Inventario de Riesgos identificados en las unidades orgánicas”, la Sub Gerencia de Informática y Estadística identificó, entre otros, los riesgos siguientes:

- Riesgo de robo de información en todas las unidades orgánicas, debido a la falta de la política e implementación de mecanismos de control en seguridad de la información mediante acceso a computadoras.
- Riesgo de manipulación de datos informáticos en las unidades orgánicas, debido a la falla de política e implementación de mecanismos de control en seguridad informática.
- Riesgo de pérdida de información del sistema informático, por no contar con una copia de seguridad externa de los datos.
- Riesgo o vulnerabilidad de la información del sistema, por acciones de terceros internos o externos.
- Riesgo de robo o modificación de la información del sistema informático, a causa de los sistemas pendientes de mejora, falta de cultura informática en los usuarios que no son del área de sistemas y el aumento de *hackers*. (Informe de la Municipalidad de Santa Anita n.º 2, 2005)

En esa línea, en la misma Municipalidad, la Sub Gerencia de Tesorería precisó, entre otros, los siguientes riesgos:

- Riesgo de robo de recaudación del día, por no contar con apoyo policial permanente ni cámaras de seguridad.
- Riesgo de ingreso de información errónea y perjudicial al sistema de tesorería (SIAF) o de recepción de documentos y/o firmas falsas, por falta de capacitación del personal.
- Riesgo de pérdida o deterioro de documentación física, al no contar con un ambiente o espacio adecuado para su custodia.

2.1.4. La importancia de la información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorar el mismo

Sistemas de información

En el documento “Sistemas de información: aspectos técnicos y legales”, elaborado por Rodríguez y Daureo (2003), se precisa que un sistema de información es:

Un conjunto de procedimientos, manuales y automatizados, y de funciones dirigidas a la recogida, elaboración, evaluación, almacenamiento, recuperación, condensación y distribución de informaciones dentro de una organización, orientado a promover el flujo de las mismas desde el punto en el que se generan hasta el destinatario final de las mismas. (p.29)

Ampliando el concepto mencionado, en el documento Los Sistemas de Información en el Sector Pública en el Ecuador: Estudio de Caso la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar, Buenaño (2009) indica que, adicionalmente al *hardware*, un sistema de información requiere de otros elementos como: equipo de computación, recurso humano, datos, *software* y procedimientos; así, los sistemas de información automatizan los procesos, utilizando la información en forma integrada para la toma de decisiones y mejorando su capacidad en la gestión de gobierno, de ahí la importancia de los reportes.

Tal como lo señala el documento “Gestión pública y sistemas de información: definición de procesos y herramientas para toma de decisiones”, escrito por Barnasconi, Otero y Surraco (2016), el cambio organizacional obliga a institucionalizar

rutinas que anteriormente eran informales, visibilizando también la necesidad de establecer plazos y actores responsables, definiendo la gestión institucional guiado de una gestión por resultados.

La deficiencia en la gestión por procesos y sistemas de información en las entidades públicas imposibilita tener *data* que permita generar indicadores tales como los de eficiencia, economía, eficacia, entre otros, y que esta *data* e indicadores se convierta en información para tomar decisiones que mejoren la gestión del proceso, convirtiéndose así en un círculo en el que la falta o deficiencia de un elemento perjudica al otro, generando el aumento de los diferentes tipos de riesgos que se han identificado.

Así, los indicadores dan cuenta del avance en el cumplimiento de los objetivos de una entidad, y en ese sentido, según la **Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público** (2015), elaborada por la Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de México, los indicadores permiten:

- Conocer los resultados del ejercicio de los recursos, así como el impacto social y económico de los programas.
- Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del manejo de los recursos.
- Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.
- Medir las cantidades, cualidades y características de los bienes producidos o de los servicios prestados (eficacia).
- Conocer el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios o beneficiarios; es decir, el universo objetivo (efectividad). (p.30)

Ahora, la realidad es diferente: en la mayoría de municipalidades no existen mecanismos que generen información para realizar el análisis del proceso y propiciar la mejora de este a través del tratamiento de las causas de los errores cometidos, que previamente han sido evidenciados con la información generada.

Tal como se señala en el documento “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano” de Sonia Ospian (2001), la cultura de evaluación de la función pública, y por tanto, de la gestión pública, supone un diseño que produzca los incentivos para que sus usuarios sientan la necesidad de acceder a la información de los tres niveles, creándose así una coherencia en las

prácticas de los mismos dentro de la administración pública para mejorar los efectos del proceso como una oportunidad de aprendizaje y de mejora, teniendo en cuenta que lo que no se mide no se puede mejorar ni controlar, y por lo tanto, no se puede gestionar; así, la falta de esta información genera un sistema de alerta.

En el documento antes mencionado (2001) se precisa que la CEPAL establece una relación entre el desarrollo de América Latina y la evaluación de los resultados de la gestión pública. Así, los investigadores de la CEPAL sugieren que:

La agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño de la gestión pública son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible. (p.4)

En ese sentido, la evaluación del desempeño en base a indicadores de gestión permitiría observar y sacar a la luz los desfases entre los objetivos de la entidad y lo que está realizando, aportando transparencia al quehacer y proyectándose en una gestión eficiente que evalúa, transforma y mejora; así, los riesgos generados por la falta de dicha información no se mantienen, si no que pueden ser detectados y subsanados.

Aunado a lo anterior, en el numeral 5.1 respecto a las Normas básicas para las actividades de prevención y monitoreo de la Resolución de Contraloría n.º 320-2006-CG, que aprueba las normas de Control Interno (2006), se señala que, como resultado del monitoreo de una actividad, se obtiene información que permite generar estrategias adicionales para manejar los riesgos, actualizar y/o analizar los que ya están presentes o que ya son conocidos. Así, un sistema que obtenga un nivel de información regular proporcionará seguridad en su forma de desempeñarse, incrementando su autonomía porque podrá sustentar sus decisiones en la información de la que disponga, favoreciendo su coordinación con los distintos niveles del aparato público.

2.2. Causas del problema:

De la revisión a la información obtenida, se han identificado las causas que generan la alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito

y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao. Para este análisis causal se ha tomado entrevistas a un grupo de funcionarios de dichos gobiernos locales y a especialistas en las materias relacionadas, asimismo, tres de las cuatro causas han tomado como evidencia las situaciones advertidas en el informe del operativo de acción simultánea emitido por la CGR y en los informes de acción simultánea emitidos en el marco del operativo antes señalado (además del informe del operativo, se emitió un informe por cada municipalidad).

Causa 1: Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema informático que soporta el proceso y carencia de niveles de seguridad del mismo, ocasionada debido a la inexistencia de licencia y manuales por la no utilización de *software* legal por parte de las entidades

Según lo señalado por la CGR en el informe del operativo, las municipalidades cuentan con debilidades de control interno en el desarrollo del proceso mencionado, entre ellas se encuentra que el uso del sistema informático no es el adecuado; a saber, 16 municipalidades de Lima Metropolitana y seis municipalidades del Callao no cuentan con *software* legal que soporte el proceso antes mencionado, esta ilegalidad imposibilita que el mencionado *software* cuente con licencias y manuales, careciendo también de niveles de seguridad para el acceso y modificación de operaciones, situación que a su vez, nuevamente, según la CGR, es originada por la situación de informalidad en la que operan ciertas municipalidades. (Contraloría General de la República, 2018)

Para la CGR, esta debilidad de control interno, además de contravenir lo establecido en el decreto supremo, que dicta medidas para garantizar la legalidad de la adquisición de programas de *software* en entidades y dependencias del sector público, genera riesgos de manipulación de la *data* con el propósito de asociación de fondos municipales, así como de contingencias administrativas y económicas. (Contraloría General de la República, 2018)

Adicionalmente, según lo indicado por los especialistas consultados y funcionarios del área de recaudación de algunas municipalidades (ir a anexos n.º 9, 10, 14, 15, 16 y 19 para mayor detalle), el que los encargados de la operatividad del sistema (personal que labora en las ventanillas de recaudación) no conozcan de manera apropiada la utilización del mismo, genera que, en situaciones en las que desconozcan su operatividad, utilicen su discrecionalidad para registrar alguna

operación, pudiendo cometer errores o actos de corrupción que generen contingencias financieras o problemas legales a la entidad.

Asimismo, esta inexistencia de licencia y manuales obedece a la informalidad en la que operan muchas municipalidades en este tema de administración tributaria, así como al hecho de que un sistema puede costar entre 50 000 y 200 000 soles, dependiendo de su calidad, y pasa que muchas municipalidades no tienen ese presupuesto para asignar a un sistema de rentas y recaudación, por lo que las administraciones que entran a una municipalidad, optan por seguir con el sistema que se viene manejando desde hace tiempo y solicitan al personal nombrado de la municipalidad que explique la funcionalidad del sistema a los nuevos trabajadores de la entidad para que ellos operen.

Asimismo, teniendo en cuenta lo señalado por un ingeniero de sistemas consultado, el uso de *software* ilegal (al no contar con licencias ni manuales) genera el riesgo de que: i) se registren en el sistema operaciones incorrectas que faciliten la sustracción de dinero recaudado por parte de los trabajadores de la municipalidad, ii) se registren datos erróneos ocasionando la inexactitud de la *data*, iii) se gestione de manera inadecuada el acceso a la información, ocasionando un posible uso de la misma para fines ilegales, iv) se modifique y manipule la información para brindar beneficios indebidos a contribuyentes, v) ocurran imprecisiones al momento de instalar el sistema, vi) se otorguen de manera inadecuada accesos relacionados a autonomías y perfiles, entre otros.

Esta causa incide principalmente en los riesgos relacionados al proceso de recaudación, ya que es en esta parte del proceso donde se registran en el sistema informático las operaciones de pago por recaudación por parte de los trabajadores de la municipalidad, y es en donde se genera el uso de discrecionalidad, el riesgo de manipulación de información e ingreso de información no real, aumentando así el índice de riesgo del proceso mencionado.

El hecho de que las personas que trabajen en la ventanilla de una municipalidad desconozcan el uso de ciertas funcionalidades y manera de operar el sistema, que tengan un nivel de discrecionalidad en el uso del mismo al ocurrir este desconocimiento, y que la inexistencia de un *software* legal ocasione la carencia de niveles de seguridad para el acceso y modificación de operaciones, constituyen un nicho para la ocurrencia de errores y actos de corrupción en el desarrollo del proceso antes mencionado, este nicho incrementa la alta incidencia de riesgos en el mismo,

demostrándose la relación causal entre la situación antes descrita con el problema planteado.

Causa 2: Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja

Según lo señalado por la CGR en el informe del operativo, las municipalidades cuentan con debilidades de control interno en el desarrollo del proceso mencionado, entre ellas se tiene que 26 municipalidades de Lima Metropolitana y cuatro del Callao no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asimismo, en 23 municipalidades de Lima Metropolitana y tres del Callao no se estableció la asignación de funciones y responsabilidades para los actores del proceso, en adición a ello, en 31 municipalidades de Lima y seis del Callao no se establecieron procedimientos aprobados para los extornos de pagos efectuados por los contribuyentes. Según lo mencionado por la CGR, estas tres debilidades de control interno se dan por la deficiente gestión administrativa en estas entidades. (Contraloría General de la República, 2018)

Para la CGR, estas debilidades de control interno, además de contravenir lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades y las Normas de Control Interno, generan, en el primer caso, el riesgo de establecimiento de procedimientos informales, así como de desorden y sustracción de fondos, en el segundo caso, generan los mismos riesgos que el primero además del debilitamiento de la capacidad de sanción y resarcimiento ante eventuales contingencias, finalmente, para el caso del no establecimiento de procedimientos aprobados para los extornos, genera el riesgo de apropiación irregular de fondos municipales, limitando su oportuna detección y sanción. (Contraloría General de la República, 2018)

Adicionalmente, se consultó con especialistas en el tema y funcionarios del área de recaudación de algunas municipalidades (ir a anexos n.º 9, 10, 14, 15, 16 y 19 para mayor detalle), quienes señalaron que las debilidades de control interno antes mencionadas, generan que los trabajadores de la municipalidad involucrados en el proceso recurran al establecimiento de procedimientos informales al no tener procedimientos de recaudación establecidos (entre ellos, uno para el extorno de pagos realizados por los contribuyentes) ni conocer las funciones y responsabilidades que les corresponde, guiándose, en el mejor de los casos, de lo que es señalado de manera

verbal por sus superiores o por personas que tienen más tiempo trabajando en cada área involucrada en el proceso.

Señalaron también que la manera para que se emitan estos procedimientos pasa por la recomendación del órgano de control para realizarlos, es decir, una recomendación señalada en un informe de control que se emite en mérito a los servicios de control realizados. Esta situación deja entrever la informalidad de algunas municipalidades en el tema de la administración tributaria, no obstante, representa una importante fuente de ingresos.

Los mencionados especialistas y funcionarios señalaron también que el establecimiento de procedimientos informales genera desorden en la operativización del proceso, creando espacios que aumentan la probabilidad de sustracción y pérdida de fondos; asimismo, la no delimitación de las funciones y responsabilidades no permite la posibilidad de sancionar a futuro y la recuperación del dinero perdido en posibles eventos relacionados con robos, sustracción de dinero o actos de corrupción cometidos por parte de trabajadores de la municipalidad, ya que en un eventual proceso administrativo, civil o penal no habría manera de imputar la responsabilidad.

Esta causa incide en todo el proceso analizado al configurarse la transversalidad de la misma, ya que el proceso mencionado debe tener procedimientos establecidos y delimitación de funciones y responsabilidades desde el momento en que el contribuyente se acerca a pagar sus obligaciones a la ventanilla de la municipalidad, hasta que el dinero recaudado es registrado en el SIAF, por lo que los riesgos generados por el establecimiento de procedimientos informales aumentan el índice de riesgos en todo el proceso.

Por lo antes mencionado, el hecho de que los trabajadores de las municipalidades involucrados en el proceso recurran al establecimiento de procedimientos informales para la operativización del mismo, generando desorden y creando espacios que aumentan la posibilidad de sustracción y pérdida de fondos, sumado al hecho de que se pierde la capacidad de sancionar y recuperar dinero ante contingencias suscitadas a futuro, ocasionan, en parte, la alta incidencia de riesgos en el mismo, demostrándose la relación causal entre la situación antes descrita con el problema planteado.

Causa 3: Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes, ya que las municipalidades no cuentan con seguro de

responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia ni *software* legal que sostenga el proceso

Según lo señalado por la CGR en el informe del operativo, las municipalidades cuentan con debilidades de control interno en el desarrollo del proceso mencionado, entre ellas se tiene que 30 municipalidades de Lima Metropolitana y 4 del Callao no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo para el manejo de efectivo, asimismo, 11 municipalidades de Lima Metropolitana y tres del Callao no cuentan con cámaras de vigilancia en los centros de recaudación. Ambas situaciones se dan, según la CGR, por la falta de valorización de los riesgos que implica manejar elevados niveles de efectivo. (Contraloría General de la República, 2018)

Es del caso resaltar que el hecho de que 16 municipalidades de Lima Metropolitana y seis municipalidades del Callao no cuenten con *software* legal que soporte el proceso (situación señalada en la causa 1), ocasionando que se carezca de niveles de seguridad para el acceso y modificación de operaciones, da origen también a la presente causa, ya que esta situación configura una debilidad en las medidas de seguridad informáticas. (Contraloría General de la República, 2018)

Para la CGR, estas debilidades de control interno, además de contravenir lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, las Normas de Control Interno y el Decreto Supremo que dicta medidas para garantizar la legalidad de la adquisición de programas de *software* en entidades y dependencias del sector público, generan, en el primer caso, el riesgo de no resarcimiento ante eventuales casos de sustracción, pérdida o robo de recursos públicos, en el segundo caso, genera el riesgo de debilitamiento de la protección del efectivo al carecer del elemento disuasivo, finalmente, en el tercer caso, genera riesgos de manipulación de la *data* con el propósito de asociación de fondos municipales, así como de contingencias administrativas y económicas. (Contraloría General de la República, 2018)

Adicionalmente, se consultó con especialistas en el tema y funcionarios del área de recaudación de algunas municipalidades (ir a anexos n.º 9, 10, 14, 15, 16 y 19 para mayor detalle), quienes señalaron que las debilidades de control interno antes mencionadas, redundan en medidas de seguridad insuficientes en cobertura de riesgos, físicas e informáticas, resultando necesario que las municipalidades implementen un plan de seguridad que incluyan acciones preventivas y/o correctivas que reviertan la situación antes descrita. Esto incluye la contratación de seguros de cobertura de riesgos, la instalación de cámaras de seguridad y la adquisición de

software legal. Los mencionados especialistas señalaron también que existen casos en los que el dinero recaudado es llevado al banco por efectivos del serenazgo de la municipalidad en la unidad móvil de la entidad, generando la posibilidad de sufrir asaltos, incluso poniendo en riesgo la integridad de los trabajadores de la municipalidad. Respecto a esta situación, surge la necesidad de, en caso de resultar posible y económicamente viable, contratar una empresa de seguridad para el traslado del dinero.

Esta causa incide en todo el proceso analizado al configurarse la transversalidad de la misma, ya que el proceso mencionado debe tener medidas de seguridad establecidas a lo largo del mismo, dependiendo del nivel de riesgos determinado en el estudio correspondiente.

Por lo antes mencionado, consideramos que el hecho de que existan medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes, repercute en el aumento de la alta incidencia de riesgos en el proceso materia de estudio, por lo que se demuestra la relación causal entre la situación antes descrita con el problema planteado.

Causa 4: Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorarlo, al no contarse con un sistema que recoja, organice y analice *data* que permita la mejora

Aunado al problema de inexistencia de un *software* legal y las implicancias que esto acarrea, teniendo en cuenta lo señalado por los especialistas consultados (anexos n.º 17 y 20), el hecho de que los sistemas usados no sean legales, denotaría la precariedad de los mismos, ocasionando que no existan mecanismos que permitan generar información para realizar el análisis del proceso y propiciar la mejora de este a través del tratamiento de las causas de los errores cometidos que previamente han sido evidenciados con la información generada; asimismo, los funcionarios municipales señalaron que las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, no tienen sistemas de información que permitan la evaluación del proceso (anexos n.º 14 y 15).

De tal modo, esta causa obedece también a que muy pocas entidades trabajan con gestión por procesos, situación que imposibilita tener *data* que permita generar indicadores, tales como indicadores de eficiencia, economía, eficacia, entre otros, y

que esta *data* e indicadores se conviertan en información para tomar decisiones que mejoren la gestión del proceso.

Respecto a la gestión por indicadores, estos nos permiten ver la situación o el Estado del proceso en todo momento y gestionar todos los recursos con los que se cuenta para satisfacer las necesidades del usuario. Existen diversos tipos de indicadores, pero, en resumen, estos permiten saber si se están logrando los objetivos de gestión, de costos, de tiempos, de recursos, de resultados, etc.; y al no tener un sistema de información, no se tiene *data* para la generación de indicadores, por ello, no será posible medir el rendimiento del proceso, por lo que no se sabría si está funcionando como debería, lo cual aumenta los riesgos del proceso. Para medir y tener indicadores, se utilizan los sistemas informáticos y los procedimientos establecidos, por lo que la presente causa se relaciona con la causa 1 y con la causa 2.

La inexistencia de esta herramienta es transversal a todo el proceso y perjudica el seguimiento, monitoreo y evaluación de la información que la entidad estaría en capacidad de obtener, la cual serviría de insumo confiable en el proceso de toma de decisiones, y que, al mismo tiempo, permitiría reportar errores y su ocurrencia, y, en ese sentido, se propongan o recomienden cambios y soluciones, o se compruebe que se está siguiendo el camino establecido para alcanzar los objetivos planteados por la entidad.

Si vamos a lo señalado por el especialista consultado (anexo n.º 17), al no tener un sistema de información ni indicadores que permitan mejorar un proceso, se generan riesgos tal como se señala en la causa, porque si vamos al lado de la información, al ser esta deficiente o al no tener un sistema de información, se puede generar información que no sea exacta y se tomarían decisiones con información que no es la real porque de repente se produciría información de manera manual o de manera inadecuada.

Hay atributos que debe tener la información que se genera de un proceso, los cuales se pierden si es que no se cuenta con un sistema de información con indicadores. Estos atributos son:

1. Exactitud, ya que se pueden tomar decisiones erróneas si no se cuenta con la información exacta.

2. Oportunidad, ya que la información debe estar lista en el momento que se requiere a efectos de tomar una decisión.
3. La información debe ser accesible para las personas, en el sentido de que cada quien debe tener la información que le corresponde tener. Por ejemplo, a un cajero no le importa tener un proyectado de morosidad, es decir, la información debe estar asegurada a ser distribuida a las personas de acuerdo a su nivel de acceso y a su autoridad.
4. Los mencionados anteriormente son los atributos claves, pero hay más: como que la información debe ser continua, porque a veces tenemos un sistema que requiere un proceso previo para poder tener la información, situación que no debería ocurrir, ya que se debe tener esa información a la mano y también debe ser comparable.

Ahora, en los procesos están implícitos los indicadores, es decir, si se trabaja con procesos, de todas maneras, se van a realizar indicadores, ya que los procesos tienen tareas, responsables e indicadores. Es importante señalar que los procesos tienen que ser controlados con las acciones y medidas con los indicadores.

En ese sentido, la inexistencia de un sistema de información pone en riesgo la producción de conocimiento que permita una retroalimentación en beneficio del proceso en las entidades, esta deficiencia se materializa en los errores cometidos por las municipalidades, algunos de ellos han sido identificados por la CGR en el informe de operativo, como:

1. Identificación de montos faltantes de caja en el arqueo realizado por los auditores, ocasionado por el uso del efectivo por parte de los funcionarios y trabajadores.
2. Dinero sin origen conocido y sobrantes de caja, generado por la falta de registro oportuno de los ingresos obtenidos por la municipalidad.
3. Depósito del dinero recaudado en cuentas bancarias no autorizadas por la Dirección Nacional de Tesoro Público, situación ocasionada por el no requerimiento de las autorizaciones correspondientes de apertura de cuentas bancarias por determinadas municipalidades.
4. No registro de los ingresos directamente recaudados en el Sistema Integrado de Administración Financiera, situación generada por la reiterada omisión en el registro de operaciones financieras y presupuestarias.
5. No se realizan conciliaciones bancarias de manera mensual, situación generada por la reiterada omisión en el registro de operaciones financieras y

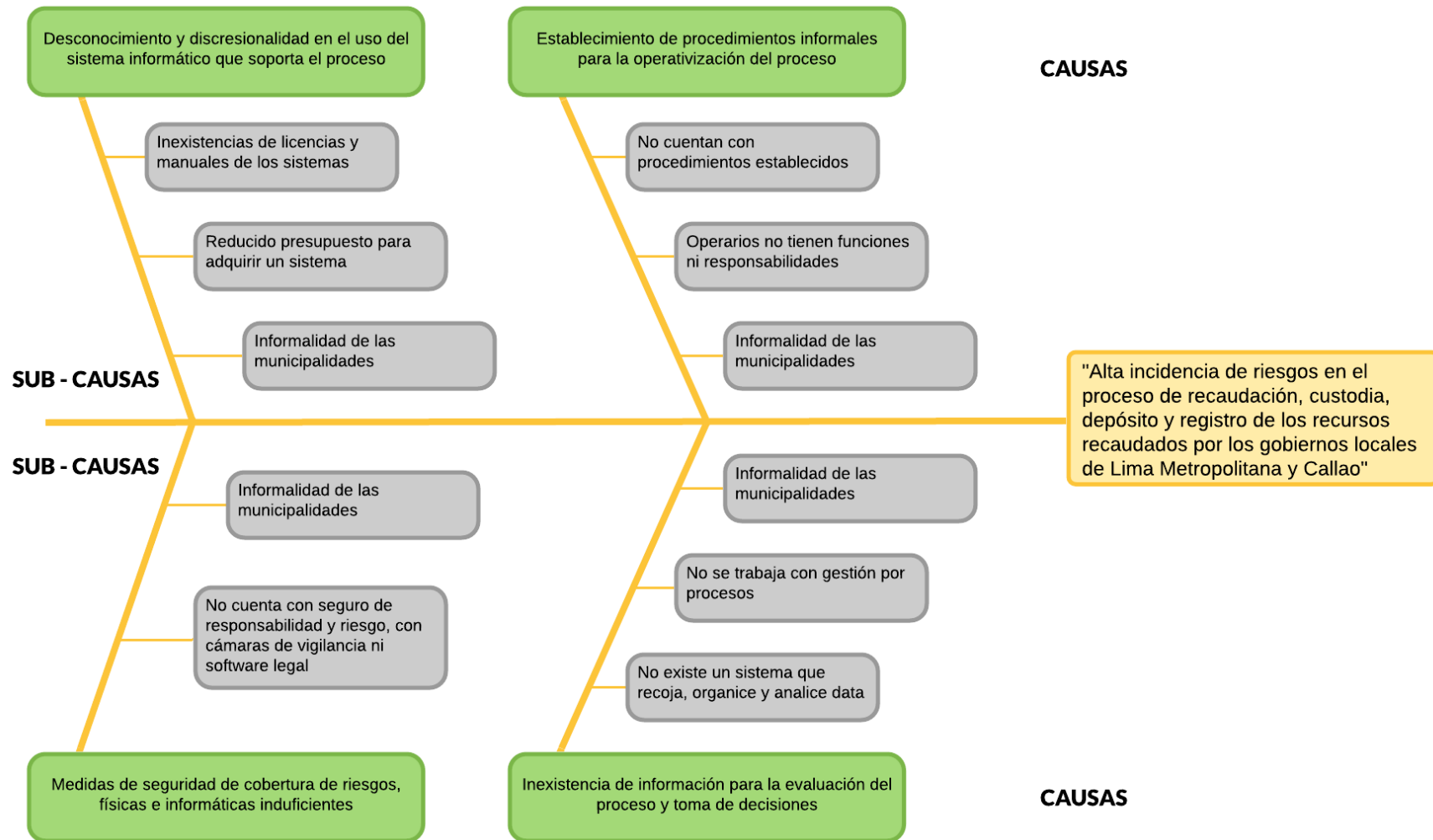
presupuestarias.

(Contraloría General de la República, 2018)

Finalmente, las situaciones mencionadas podrían ser evidenciadas, incluso con información sobre la periodicidad de ocurrencia si es que el sistema tuviera una herramienta que permita generar reportes con información para la toma de decisiones que permitan mejorar el proceso; en ese sentido, al no tener esa herramienta, se incrementa la incidencia de riesgos en el proceso, demostrándose la relación causal entre la situación antes descrita con el problema planteado.

En conclusión, respecto a las causas del problema, en base al informe de operativo de acción simultánea emitido por la CGR y de las entrevistas realizadas a los especialistas consultados, se puede establecer que la alta incidencia de riesgos en el proceso analizado es ocasionada por desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema, el establecimiento de procedimientos informales para su operativización, las medidas de seguridad insuficientes y la inexistencia de información para su evaluación y mejora. Las tres primeras causas cuentan con evidencia obtenida por la Contraloría y son reforzadas por las entrevistas realizadas a los especialistas, y la última causa ha sido tomada de las entrevistas realizadas a especialistas en la materia y a especialistas en gestión por procesos. A continuación, se presenta la figura 6, que presenta la espina de pescado de las causas y las subcausas del problema.

Figura 6: Espina de pescado



Fuente: Contraloría General de la República y entrevistas realizadas por el equipo de investigación.

CAPÍTULO III: Descripción del prototipo

En este capítulo se identifica el desafío de innovación, para lo cual se reformula el problema inicial, escogiendo la causa número 2, relacionada con el establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, por tener el mayor puntaje de acuerdo a un índice de jerarquización de causas elaborado; así, con el problema reformulado, se define el desafío de innovación. Posteriormente, se presentan y desarrollan las experiencias positivas, formulando el concepto de innovación para proceder a la descripción del prototipo, el cual se basa principalmente en los Círculos de Comparación Municipal, experiencia conocida por el equipo de investigación en una exposición realizada por funcionarios de la Diputación de Barcelona en mayo de 2019.

3.1. Problema reformulado y desafío de innovación

Para poder identificar el desafío de innovación, fue necesario seguir dos pasos: primero, reformular la oportunidad inicial, y luego, definir el desafío. Para el primero se identificaron previamente las causas del problema público, seleccionando algunas de estas mediante tres criterios: nivel de impacto de la causa en el problema, posibilidades de modificación y ámbito jurídico de la organización desde el cual se pretende desarrollar la intervención, estructurándose en base a una matriz de “Índice de jerarquización de las causas”.

La figura 7 muestra el índice de jerarquización de causas, que consiste en colocar las causas identificadas en el párrafo anterior y asignarles una valoración numérica a tres criterios para determinar la causa a ser priorizada, y, en base a ella, plantear el problema reformulado.

Figura 7: Índice de Jerarquización de causas

Causas	Causa 1	Causa 2	Causa 3	Causa 4
Criterios	Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema	Establecimiento de procedimientos informales	Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes	Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones
Nivel de impacto en el problema	1	2	1	2
Posibilidades de modificación por parte de la organización	2	2	1	1
Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	2	2	1	2
Total	5	6	3	5

Fuente: Elaboración propia

De esta manera se escogió la causa entre las que obtuvieron mayor puntaje, convirtiéndola luego en el problema reformulado, tal como se señala a continuación:

- ✓ Problema inicial: ¿Cuál es el problema público inicial?

“Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”.

- ✓ Causa seleccionada: ¿Cuál es la causa que seleccionamos gracias a la matriz anterior?

“Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja”.

Esta situación se da porque las municipalidades no cuentan con procedimientos establecidos para el proceso, esta inexistencia de procedimientos genera que los trabajadores de la municipalidad involucrados en el proceso, recurran al establecimiento de procedimientos informales; además, tampoco conocen qué funciones y responsabilidades les corresponden, guiándose, en el mejor de los casos, de lo que es señalado de manera verbal por sus superiores o por personas que tienen más tiempo trabajando en cada área involucrada en el proceso.

El establecimiento de procedimientos informales genera también desorden en la operativización del proceso, creando espacios que aumentan la probabilidad de sustracción y pérdida de fondos; asimismo, la no delimitación de las funciones y responsabilidades no permite la posibilidad de sancionar a futuro y la recuperación del dinero perdido en posibles eventos relacionados con robos, sustracción de dinero o actos de corrupción cometidos por parte de trabajadores de la municipalidad, ya que en un eventual proceso administrativo, civil o penal no habría manera de imputar la responsabilidad.

Esta causa incide en todo el proceso analizado al configurarse la transversalidad de la misma, ya que el proceso mencionado debe tener procedimientos establecidos y delimitación de funciones y responsabilidades, desde el momento en que el contribuyente se acerca a pagar sus obligaciones a la ventanilla de la municipalidad hasta que el dinero recaudado es registrado en el SIAF, por lo que los riesgos generados por el establecimiento de procedimientos informales, aumenta el índice de riesgos en todo el proceso.

Por lo antes mencionado, el hecho de que los trabajadores de las municipalidades involucrados en el proceso recurran al establecimiento de procedimientos informales para la operativización del mismo, generando desorden y creando espacios que aumentan la posibilidad de sustracción y pérdida de fondos, sumado al hecho de que se pierde la capacidad de sancionar o recuperar dinero ante contingencias suscitadas a futuro, ocasionan, en parte, la alta incidencia de riesgos en el mismo, demostrándose la relación causal entre la situación antes descrita con el problema planteado.

✓ Problema reformulado:

El problema reformulado se redacta una vez seleccionada la causa (en este caso, la causa 2), utilizando la siguiente estructura: Usuario + Necesidad + Consecuencia = Problema reformulado.

Entonces, ¿cuál es el problema reformulado?

“Los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao requieren de procedimientos formales en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados porque la carencia del mismo genera desorden, la probabilidad de sustracción de fondos, y debilita la capacidad de sanción y resarcimiento ante eventuales contingencias”.

Entonces, para definir el desafío de innovación, se construyó una pregunta en base a los elementos siguientes: el verbo, lo que se desea intervenir, el usuario al cual está dirigido el proyecto y la consecuencia, dando como resultado el siguiente desafío de innovación:

¿Cómo podemos mejorar los procedimientos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao para coadyuvar a la mejora de la capacidad y eficiencia del citado proceso e impulsar su modernización?

El desafío de innovación se centra en la causa 2, así como en las causas 1, 3 y 4, las cuales, según el índice de jerarquización de causas detallado anteriormente, también tienen un impacto considerable en el problema, posibilidad de modificación por parte de la organización y se encuentran en el ámbito normativo de la organización desde la cual se pretende generar la intervención.

3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

Se debe tener en cuenta que las experiencias, sean positivas o negativas, permiten conocer en otros contextos, medidas que, en base a su implementación o fracaso, sirvan como un mecanismo para dar respuesta al desafío de innovación. En este sentido, las experiencias que se señalan a continuación son positivas, que se desarrollaron en países como España y Panamá, otras son buenas prácticas de

gestión pública en Perú y experiencias de las que se tomó conocimiento a raíz de las entrevistas realizadas.

La implementación de las experiencias señaladas constituyeron mejoras en los procedimientos en cada uno de los casos, teniendo en cuenta que, para reformular el problema identificado, se seleccionó la causa “Establecimiento de procedimientos informales en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”, resultando como problema reformulado el que “Los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao requieran de procedimientos formales en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados porque la carencia del mismo genera desorden, la probabilidad de sustracción de fondos, y debilita la capacidad de sanción y resarcimiento ante eventuales contingencias”; así, el desafío de innovación de la propuesta planteada debe responder a la pregunta ¿Cómo podemos mejorar los procedimientos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao para coadyuvar a la mejora de la capacidad y eficiencia del citado proceso e impulsar su modernización? Las experiencias descritas a continuación se relacionarán con la causa del problema elegido y se explicará como contribuiría a su solución.

- **Círculos de Comparación Municipal**

Una experiencia positiva es la de los Círculos de Comparación Municipal como herramienta de gestión y *benchmarking*, orientada a la mejora de la gestión mediante el análisis de indicadores y el intercambio de experiencias. Se tomó conocimiento de los círculos en la ciudad de Barcelona, el 07 de mayo de 2019, en una exposición realizada por personal de la Diputación de Barcelona en el marco de una pasantía realizada por los integrantes del equipo de investigación en dicha ciudad.

Dichos Círculos de Comparación tienen cinco fases, las cuales se muestran a continuación en la figura 8.

Figura 8: Fases del Circulo de Comparación Municipal



Fuente: “Presentación Ramón Dordal Diputación Círculos Comparación”, enviada al correo de los asistentes a la pasantía 2019 al IBEI Barcelona, el 08 de mayo de 2019.

En dicha exposición, se expuso que los Círculos de Comparación Municipal tienen como principios: la integralidad, son consensuados, sistemáticos, validados, compartidos y cooperativos, cuentan con un portal de información en línea, talleres de mejora y un informe final, y tienen como finalidad explicar el funcionamiento de un servicio público local a partir del análisis de sus datos (no con percepciones y apariencias, ya que se podría arribar a conclusiones imprecisas) y la comparación con municipios similares.

A continuación, se muestra la tabla 6 que detalla los elementos de análisis de la experiencia y su relación con el problema y sus causas.

Tabla 6:
Elementos de análisis de experiencias “Círculos de Comparación Municipal”

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	Objetivos de la experiencia: Mejora de la gestión mediante el análisis de indicadores de servicios locales y el intercambio de experiencia
	Medida de gestión pública
	Alcance de la experiencia: Regional
	Público objetivo de la experiencia: responsables municipales de servicios
	Periodo de implementación de la experiencia: más de 10 años
	Rol de las entidades encargadas de su implementación: municipios.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera integral: Coproducción de conocimiento entre unidades de tesorería de todas las municipalidades, relacionado al servicio materia de análisis
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo / En la entidad pública: Mejorar la calidad de los datos porque están permanentemente actualizados, mejorar la autonomía de los/de las técnicos/as municipales, amplía las posibilidades de análisis porque agiliza la explotación de los datos (todos los datos, disponibles en formato abierto), aumenta la transparencia dentro de los Círculos
	En la gestión pública: mejora en la toma de decisiones porque los indicadores nos permiten describir los ámbitos clave de un servicio con datos objetivos.
Dificultades identificadas	Capacidad institucional: algunos ayuntamientos de Barcelona no contaban con la información necesaria para la participación dentro del Círculo de Comparación
	Voluntad política: muchos ayuntamientos no participaban activamente de los Círculos de Comparación, siendo que dos años después del inicio de la experiencia, el programa se suspendió, retomándose con otra estrategia de implementación

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, la experiencia citada se relaciona con la causa seleccionada del problema planteado al ser una mejora en la gestión municipal, y apoya el desafío de innovación a través de la coproducción de conocimiento entre unidades de tesorería de todas las municipalidades relacionado al servicio materia de análisis, mejorando la toma de decisiones en base a *data* permanentemente actualizada. Dicha coproducción es esencial en el prototipo que se pretende implementar, como requisito indispensable, en uno de los componentes del mismo, los “talleres” en los que, en la necesidad de actualizar, mejorar, adaptar el SRTM, de crear el proceso y sus procedimientos, y en las actividades del componente anticorrupción, se requerirá de la co-creación con la finalidad de crear un proceso uniforme que reduzca o desaparezca la alta incidencia de riesgos.

- **Automatización del cobro de impuestos municipales en la Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS)**

Otra experiencia positiva es la automatización del cobro de impuestos municipales en la Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS), conformada por los municipios de Guararé y Macaracas en Panamá, municipios que en 1998 eran subsidiados por el Estado. Con el fin de incrementar sus ingresos tributarios, afectados por la ineficiente gestión de cobros, además de otros problemas como largas filas para realizar pagos, pérdida de información, demora en la expedición de recibos, entre otros; implementaron, desde el 2007, la automatización del cobro de impuestos, unificando criterios de cobranza, inspección, recaudación, contabilidad y gestión de tesorería.

Respecto a los resultados a raíz de esta implementación, se mejoraron las finanzas municipales, eficiencia del servicio de cobro de impuestos e información a los ciudadanos.

Se tomó conocimiento de esta experiencia mediante el documento de “Buenas Prácticas Municipales para el Fortalecimiento de las Haciendas Locales” del año 2009, elaborado por la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe – DEMUCA, 2009).

A continuación, se muestra la tabla 7, que detalla los elementos de análisis de la experiencia y su relación con el problema y sus causas.

Tabla 7:
Elementos de Análisis de Experiencia “Automatización del cobro de impuestos municipales en la Asociación Intermunicipal de Los Santos (AILS)”

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	Objetivos de la experiencia: Mejora de la gestión mediante la automatización del cobro de impuestos unificando criterios
	Medida de gestión pública
	Alcance de la experiencia: Local
	Público objetivo de la experiencia: responsables municipales de los servicios citados y usuarios (contribuyentes)
	Periodo de implementación de la experiencia: más de 10 años
	Rol de las entidades encargadas de su implementación: municipios.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera integral: Unificación y uniformización de criterios, mediante la automatización del cobro; unificándose así los procedimientos.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo / En la entidad pública: Eficiencia del servicio de cobro de impuestos e información brindada a los ciudadanos usuarios del servicio; mejora en las finanzas municipales.
	En la gestión pública: unificación de criterios, uniformizando los procedimientos acordes a la cobranza, inspección, recaudación, contabilidad y gestión de tesorería, dentro de la municipalidad.
Dificultades identificadas	No se observaron, la capacidad institucional y la voluntad política permitieron que esta experiencia fuese considerada como “Buena práctica Municipal en el 2009”

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, la experiencia citada se relaciona con la causa seleccionada del problema planteado, ya que se buscó resolver, entre otras cosas, una ineficiente gestión de cobros, además de otros problemas como largas filas para realizar pagos, pérdida de información, demora en la expedición de recibos; y apoya al desafío de innovación, unificando procedimientos en base a criterios de cobranza, inspección, recaudación, contabilidad y gestión de tesorería, mediante la automatización del cobro de impuestos. Así, mediante el prototipo creado por el equipo de investigación, y en base a los talleres, se pretende la creación de un procedimiento uniforme a las municipalidades para atenuar o eliminar la alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, registro y depósito de los recursos.

- Portal Tributario de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco

En el año 2012, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco fue una de las ganadoras el Premio “Buenas prácticas de Gestión Pública”, en la categoría de Servicio de Atención al Ciudadano, con la iniciativa “Servicio Tributario *Delivery*”.

Al respecto, la Gerencia para el desarrollo de la Universidad ESAN (2014), en su “Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú”, señala que la mencionada iniciativa, en una primera etapa, estaba dirigida a los contribuyentes con atención preferente y discapacidades, consistiendo el servicio en la presencia física de un especialista tributario para tramitar, sin costo adicional, atenciones, orientaciones, quejas y trámites que se deseen realizar. De la revisión de la página *web* de la Municipalidad de Surco, se puede constatar que la opción antes mencionada sigue vigente como servicio al contribuyente, tal como se muestra en la figura 9.

Figura 9: Portal Tributario Santiago de Surco



Fuente: Portal *web* de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.

Además, forma parte de un conjunto de medidas concentradas en un “Portal Tributario”, que, según información periodística del mes de octubre de 2015, logró superar en un 20% la recaudación del impuesto predial y arbitrios en la municipalidad. (Agencia Peruana de Noticias Andina, 2015)

A continuación, se muestra la tabla 8, que detalla los elementos de análisis de la experiencia y su relación con el problema y sus causas.

Tabla 8:
Elementos de análisis de experiencia "Portal Tributario de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco"

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	Objetivos de la experiencia: Mejora de la gestión mediante la adecuación del servicio de cobro de impuestos a aquellos usuarios imposibilitados de hacerlo presencialmente, como parte de las medidas adoptadas en el "Portal Tributario".
	Medida de gestión pública
	Alcance de la experiencia: Local
	Público objetivo de la experiencia: responsables municipales de los servicios citados y usuarios (contribuyentes)
	Periodo de implementación de la experiencia: más de ocho años
	Rol de las entidades encargadas de su implementación: municipios.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	Crea un procedimiento dentro del "Portal Tributario", que mejora las finanzas municipales y genera valor público, acercando al ciudadano a la gestión de su gobierno local.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo / En la entidad pública: Eficiencia del servicio de cobro de impuestos, incremento en la recaudación mejorando las finanzas municipales; cobro al ciudadano usuario con discapacidad, información y atención de quejas, acudiendo a la residencia en la que se encuentre.
	En la gestión pública: como modelo de gestión innovador que se acerca al ciudadano que lo necesita.
Dificultades identificadas	No se observaron, la capacidad institucional y la voluntad política permitieron que esta experiencia fuese considerada como "Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú"

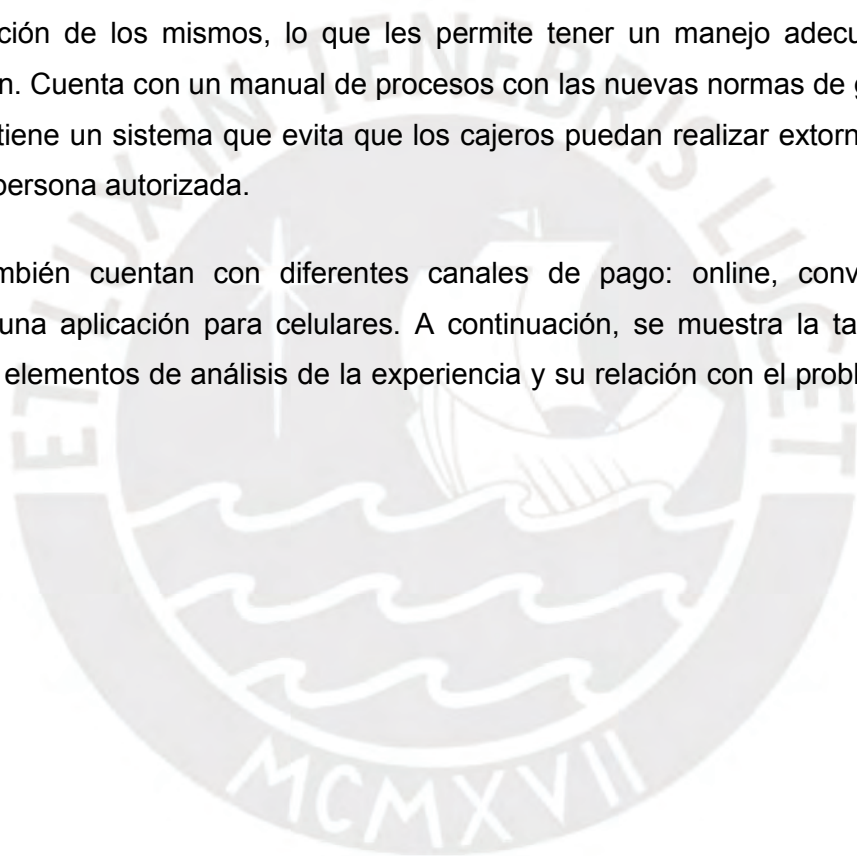
Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, la experiencia citada se relaciona con la causa seleccionada del problema planteado, ya que se buscó una alternativa a la presencia física del contribuyente en las instalaciones de la municipalidad, y apoya al desafío de innovación a través de la creación de un procedimiento dentro de un "Portal Tributario", que mejora las finanzas municipales y genera valor público, acercándose al ciudadano discapacitado de su localidad. Esta es una medida que podría discutirse e implementarse por algunas municipalidades en base al relato de experiencias que cada una exponga en los talleres, pues la coproducción del conocimiento también se basa en las experiencias de los actores dentro del Circulo de Cooperación Intermunicipal.

- **Sistema de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por la Municipalidad Distrital de Jesús María**

De la entrevista que se realizó el 27 de setiembre de 2019, a funcionarios de Rentas y Tesorería de la Municipalidad Distrital de Jesús María, se tomó conocimiento del proceso que sigue la municipalidad para la recaudación, custodia, depósito y registro de tributos. Por ejemplo, esta municipalidad tiene un convenio con “Hermes”, una empresa de seguridad que realiza el transporte del dinero recaudado en forma diaria, de tres a cuatro de la tarde; para ello, el cajero central unifica la recaudación, y lo que se recauda posteriormente al recojo y posterior depósito que realiza Hermes, se guarda en una caja fuerte; también manejan recibos con números correlativos evitando la falsificación de los mismos, lo que les permite tener un manejo adecuado de la información. Cuenta con un manual de procesos con las nuevas normas de gestión del Estado, y tiene un sistema que evita que los cajeros puedan realizar extornos, solo lo hace una persona autorizada.

También cuentan con diferentes canales de pago: online, convenios con bancos y una aplicación para celulares. A continuación, se muestra la tabla 9, que detalla los elementos de análisis de la experiencia y su relación con el problema y sus causas.



**Tabla 9:
Elementos de Análisis de Experiencia "Sistema de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por de la Municipalidad Distrital de Jesús María"**

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	Objetivos de la experiencia: Mejora de la gestión municipal mediante el uso de un manual de procesos acorde a las normas de gestión del estado, adicionalmente cuenta con un sistema que aminora los riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados.
	Medida de gestión pública
	Alcance de la experiencia: Local
	Público objetivo de la experiencia: responsables municipales de los servicios citados y usuarios (contribuyentes)
	Periodo de implementación de la experiencia: más de tres años
	Rol de las entidades encargadas de su implementación: municipios.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera integral: a través del manual de procesos se unifican los criterios y los procedimientos, y se atenúan y/o eliminan los riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo / En la entidad pública: Eficiencia del servicio de cobro de impuestos, incremento en la recaudación mejorando las finanzas municipales; disminución y/o eliminación de los riesgos en el proceso citado.
	En la gestión pública: como modelo de gestión que atenúa y/o elimina riesgos, coadyuvando al cumplimiento de los objetivos de la entidad.
Dificultades identificadas	No se observaron, la capacidad institucional y la voluntad política en la gestión actual permitieron que esta experiencia, sea una de carácter positivo.

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, la experiencia citada se relaciona con la causa seleccionada del problema planteado, ya que dicha experiencia busca reducir los riesgos de seguridad en el manejo del dinero, y apoya al desafío de innovación a través de la aplicación del manual de procesos, unificando los criterios y los procedimientos, atenuando y/o eliminando, de esa forma, los riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados, en dicha municipalidad.

- Implementación del Sistema de Recaudación Tributario Municipal (SRTM) en la Municipalidad Distrital de Reque, en la provincia de Chiclayo

De la entrevista que se realizó al exjefe del área de Fiscalización y Control Tributario de la Municipalidad Distrital de Reque, en la Provincia de Chiclayo, en la Región de Lambayeque, durante los años 2016 – 2017, se tomó conocimiento de que,

teniendo en cuenta la incidencia de riesgos en los procesos relativos a la tributación municipal en dicha Municipalidad, parecidos a los señalados en el presente trabajo, se solicitó asesoría y acompañamiento al MEF a efectos de implementar el “Sistema de Recaudación Tributaria Municipal”, asesoría que se dio mitigando los riesgos observados por los funcionarios de la nombrada municipalidad.

El mencionado funcionario señaló que en la *web* del MEF se encuentran los manuales del sistema, entre ellos en el Módulo de Caja, aplicable al proceso materia de análisis. Los manuales describen procedimientos para crear cajas, apertura de agencias, realizar operaciones diarias, extornos, entre otros; uno de los manuales en este módulo es el de clasificadores de ingreso y mejoras al módulo de registro y determinación, cuya versión es la 6.1.0 del mes de diciembre de 2010, en él se explica, por pasos, el acceso al sistema y los procedimientos a realizar, como el registro de pagos en los módulos de caja, determinando una ruta específica, señalando el paso a paso, como se ve en las figuras 10, 11, 12 y 13, mostradas a continuación a manera de ejemplo:

Figura 10: Registro de pagos en los módulos de caja



Fuente: Manual del Usuario – Versión del 16.12.2010

Figura 11: Pasos 1 y 2 - Registro de pagos en los módulos de caja

Registro de Operaciones de Caja
 Usuario [NORTH] Agencia [AGENCIA MUNICIPAL]

Recibo de Ingreso a Caja N°

DATOS DEL CONTRIBUYENTE

¿Tributo a pagar genera cuenta corriente?

Tipo de Documento: 01 - DNI
 Número de Documento: 60000000
 Nombre/Relación Social: CONTRIBUYENTE DE PRUEBA

Procedimiento: 000000010-REGISTRO CIVIL
 Sub-Procedimiento: 000019-NACIMIENTO

OTROS DATOS DEL PAGO

Documento Interno
 Descripción

Detalle del Pago

000019-NACIMIENTO

Cantidad: 1
 Costo Unitario: 32.40

Total a Pagar
 32.40

Botones: Aceptar, Salir

TOTAL RECIBO: 0.00

Fuente: Manual del Usuario – Versión del 16.12.2010

Figura 12: Paso 3 - Registro de pagos en los módulos de caja

FORMA DE PAGO

TOTAL A PAGAR 32.40

SELECCIONE LA FORMA DE PAGO

Tipo	Número	Banco	Costo Unitario
EN EFECTIVO			32.40
CON CHEQUE			0.00
CON TARJETA DE CREDITO			0.00

Total: 32.40

Entrega de Efectivo: 40.00
 Vuelto a entregar: 7.60

Botones: Aceptar, Salir

Fuente: Manual del Usuario – Versión del 16.12.2010

Figura 13: Paso 4 - Registro de pagos en los módulos de caja

A continuación se generará el RECIBO DE PAGO (un original y dos copias).

Fecha: 21/12/2011 11:35:14 AM
 Usuario: REHTAS
 MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PRUEBA
 JR PROGRESO
 RUC: 20168745231
 RECIBO DE CAJA N° 00000072011
 F. EMISIÓN: 21/12/2011
 NOMBRE / RAZÓN SOCIAL: DN-40000000
 CONTRIBUYENTE DE PRUEBA

CONCEPTO	CANT.	COSTO UNIT.	TOTAL
IRRADIAMIENTO	1	32.40	32.40
TOTAL PAGADO			32.40

Número de Operación: 0000000102
 AGENCIA: AGENCIA MUNICIPAL JR PR
 CAJA PRINCIPAL USUARIO:

Fecha: 21/12/2011 11:35:14 AM
 Usuario: REHTAS
 MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PRUEBA
 JR PROGRESO
 RUC: 20168745231
 RECIBO DE CAJA N° 00000072011
 F. EMISIÓN: 21/12/2011
 NOMBRE / RAZÓN SOCIAL: DN-40000000
 CONTRIBUYENTE DE PRUEBA

CONCEPTO	CANT.	COSTO UNIT.	TOTAL
IRRADIAMIENTO	1	32.40	32.40
TOTAL PAGADO			32.40

Número de Operación: 0000000102
 AGENCIA: AGENCIA MUNICIPAL JR
 CAJA PRINCIPAL USUARIO:

Fecha: 21/12/2011 11:35:14 AM
 Usuario: REHTAS
 MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PRUEBA
 JR PROGRESO
 RUC: 20168745231
 RECIBO DE CAJA N° 00000072011
 F. EMISIÓN: 21/12/2011
 NOMBRE / RAZÓN SOCIAL: DN-40000000
 CONTRIBUYENTE DE PRUEBA

CONCEPTO	CANT.	COSTO UNIT.	TOTAL
IRRADIAMIENTO	1	32.40	32.40
TOTAL PAGADO			32.40

Número de Operación: 0000000102
 AGENCIA: AGENCIA MUNICIPAL JR
 CAJA PRINCIPAL USUARIO:

Fuente: Manual del Usuario – Versión del 16.12.2010

Adicionalmente, es pertinente señalar que, según el INEI, el 12,3% de los gobiernos locales a nivel nacional utilizan el Sistema de Recaudación Tributaria Municipal, lo que representa a 231 municipalidades, de las cuales, 25 corresponden a Lima, siendo cinco de la provincia de Lima y 20 de la Región Lima; respecto al Callao, ninguna municipalidad utiliza el SRTM. (INEI, 2018)

A continuación, se muestra la tabla 10, que detalla los elementos de análisis de la experiencia y su relación con el problema y sus causas.

**Tabla 10:
Elementos de Análisis de Experiencia "Implementación del SRTM en la
Municipalidad de Reque"**

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	Objetivos de la experiencia: Mejora de la gestión municipal mediante la implementación del SRTM, a través de la asesoría del MEF, mitigando los riesgos observados por los funcionarios en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados de dicha municipalidad.
	Medida de gestión pública
	Alcance de la experiencia: Local
	Público objetivo de la experiencia: responsables municipales de los servicios citados y usuarios (contribuyentes)
	Periodo de implementación de la experiencia: más de cuatro años
	Rol de las entidades encargadas de su implementación: municipios.
Aspectos que aborda del desafío de innovación	De manera integral: a través de la implementación del SRTM se uniformizan los criterios y los procedimientos, y se mitigan los riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados, observados por los funcionarios en dicha municipalidad.
Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo / En la entidad pública: Mitigación de los riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados, lo cual beneficia también a los usuarios del servicio de recaudación, y a la población en general de manera indirecta. Eficiencia del servicio de cobro de impuestos.
	En la gestión pública: como modelo de gestión que implementa el SRTM, puesto a disposición por el MEF de manera gratuita, mitigando los riesgos, coadyuvando al cumplimiento de los objetivos de la entidad.
Dificultades identificadas	No se observaron, la capacidad institucional y la voluntad política en la gestión correspondiente permitieron que esta experiencia, sea una de carácter positivo.

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, la experiencia citada se relaciona con la causa seleccionada del problema planteado al ser las mismas causas del problema que se ha identificado previamente las que se buscan atacar, y apoya al desafío de innovación a través de la implementación del SRTM, sistema que el MEF pone a disposición de las municipalidades de forma gratuita, permitiendo uniformizar los criterios y los procedimientos, mitigando así los riesgos observados por los funcionarios en dicha municipalidad en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados.

3.3. Concepto final de la innovación

3.3.1. Descripción del concepto final de innovación

Para dar solución al problema identificado, resulta necesaria una herramienta que permita mejorar los procedimientos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, para coadyuvar a la mejora de la capacidad y eficiencia del citado proceso e impulsar su modernización. Esta herramienta debería considerar el hecho de que las municipalidades, en especial, las de Lima Metropolitana y Callao, salvando sus distancias, son entidades homogéneas, tienen las mismas funciones y respecto a la administración tributaria, con relación a las municipalidades de provincias, tienen una recaudación mayor.

Por ello, sería ideal que la creación del proceso, sus respectivos procedimientos y demás documentos conexos, tales como funciones y responsabilidades, sean desarrollados no solo por un ente técnico que imponga la utilización de dichas herramientas o por cada municipalidad de manera independiente, sino que, al ser un proceso común para todos, debería ser desarrollado por la totalidad de municipalidades en un proceso de co-creación y en el marco de talleres cooperativos que permitan la interacción entre municipalidades cuya gestión en la administración tributaria es más exitosa y municipalidades en las que no se tiene una gestión tan eficiente, para que, aprovechando el espacio, las primeras expongan las buenas prácticas llevadas a cabo y las últimas consideren adoptar dichas experiencias.

El concepto final de innovación se ha denominado “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, los cuales son una herramienta de gestión y *benchmarking* orientada a la mejora de la gestión mediante el análisis de indicadores y el intercambio de experiencias. Ha sido tomada en conocimiento por el equipo de investigación en la ciudad de Barcelona, el 07 de mayo de 2019, en una exposición realizada por personal de la Diputación de Barcelona, en el marco de una pasantía realizada en dicha ciudad y adaptada a la necesidad surgida a partir del problema identificado.

Sobre el particular, se ha considerado adaptar esta idea a la realidad peruana a efectos de mejorar el servicio de recaudación, custodia, depósito y registro, a las exigencias de la gestión pública moderna, buscando la uniformidad del mismo entre municipalidades, teniendo como base un proceso de co-creación para la mejora de un sistema que el MEF pone a disposición de dichas entidades.

Los mencionados círculos permitirán, como valor agregado, a través de talleres de trabajos cooperativos, la co-creación, el mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal a fin de que a partir de este se establezca el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro estándar para las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao (con la elaboración de los procedimientos necesarios para su operativización), que cuente con un componente anticorrupción (que será desarrollado con monitoreo de la SIP de la PCM) que ataque directamente los riesgos de corrupción identificados, y, finalmente, que los círculos sirvan para la adopción de buenas prácticas en la gestión de la administración tributaria en las municipalidades, acciones que coadyuvarán en la reducción de la incidencia de riesgos en el proceso señalado.

El área / subgerencia / departamento / oficina (o lo que corresponda) de tesorería y/o rentas de las municipalidades de Lima y Callao deberá asistir a los talleres, comprometerse en participar activamente en los Círculos de Cooperación Intermunicipal, y llevar a cabo las acciones necesarias para implementar el sistema y las actividades relacionadas con el componente anticorrupción, derivado de las reuniones llevadas a cabo, incluir a su base normativa el proceso, los procedimientos y los documentos elaborados y de manera opcional, y, de acuerdo a su conveniencia, adoptar las buenas prácticas tomadas en conocimiento de otras municipalidades.

Los Círculos de Cooperación Intermunicipal se llevarán a cabo en reuniones periódicas mensuales o bimensuales entre personal de las áreas de recaudación y tesorería, con la rectoría del MEF, la PCM y las Municipalidades Provincial del Callao y Metropolitana de Lima, y buscarán ser una zona de reunión y de intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas, a fin de lograr dar solución al problema.

Como resultado de lo señalado, se logrará: i) desarrollar el proceso (que incluirá un componente anticorrupción), sus procedimientos y documentos conexos, ii) se actualizará, mejorará y adaptará el SRTM a las necesidades de las municipalidades para su uso por parte de estas, y iii) se expondrán y adoptarán buenas prácticas desarrolladas por las distintas municipalidades en el marco de la gestión de la administración tributaria, situación que permitirá reducir los riesgos del proceso, estandarizar su operativización, coadyuvar a la mejora de su capacidad y eficiencia e impulsar su modernización.

Respecto al SRTM, a través de las diversas entrevistas llevadas a cabo con funcionarios y ex funcionarios municipales de Lima y Provincias, se tomó conocimiento

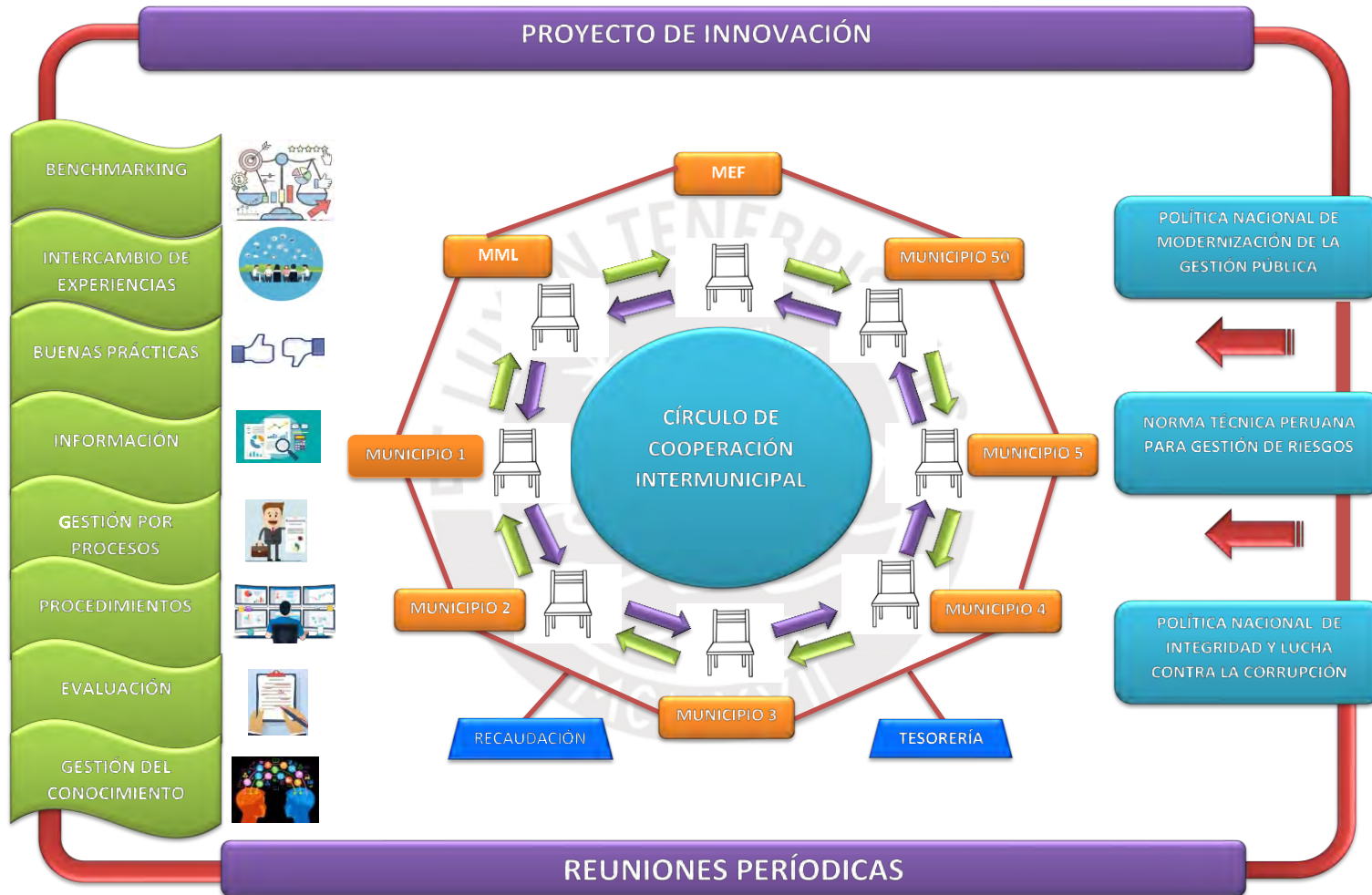
de la existencia del mismo, que la OGTI del MEF pone a disposición de las municipalidades, dicho sistema permite, a través de su plataforma, realizar todas las operaciones de administración tributaria llevadas a cabo por las municipalidades.

Asimismo, el sistema se encuentra interconectado con el SIAF, por lo que permitiría la estandarización del proceso y procedimientos llevados a cabo, tiene candados de seguridad que permiten resguardar la integridad de la información, ya que el sistema no puede ser objeto de manipulación indebida o alteración que pueda ocasionar la adopción de decisiones arbitrarias que perjudiquen la captación de recursos de la entidad, los manuales están a disposición en el portal *web* del MEF, permite hacer una caja desconcentrada con terminal externo para que la municipalidad decida dónde puede llevar a cabo la recaudación.

El sistema en mención, además, permitirá llevar a cabo un control ordenado de la recaudación por concepto, respecto a los extornos, el sistema cuenta con un control mejor procesado con autorizaciones por las personas competentes (identificando responsables), permitirá ordenar las finanzas contablemente, facilitará tener a la mano indicadores, reportes, estadísticas respecto a la eficiencia de la recaudación, por día de recaudación, etc., que ayudará a planificar estrategias más agresivas para llevar a cabo una mejor recaudación en otras épocas del año; el mencionado sistema, no es de uso obligatorio por parte de las municipalidades, sin embargo, este se encuentra como parte del programa de incentivos a la gestión municipal llevado a cabo por el MEF.

A continuación, se muestra la figura 14, que permite visualizar el concepto de innovación desarrollado, así como los actores y las herramientas utilizadas que se deben llevar a cabo.

Figura 14: Circulo de Cooperación Municipal



Fuente: Elaboración propia

3.3.2. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación

Para el proceso de desarrollo del concepto final, se identificaron las experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación, las mismas que se señalaron en el numeral 3.2., recogiendo también ideas como la del Círculo de Comparación Intermunicipal, herramienta aplicada por la Diputación de Barcelona; en ese sentido, se agruparon las ideas en cuatro grupos, determinando una pieza central para cada uno de ellos, así como las piezas secundarias; luego, se realizó la priorización de ideas centrales de cada uno de los grupos de acuerdo a los criterios de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción; obteniendo el mayor puntaje la del Círculo de Comparación Intermunicipal, procediendo al bosquejo del mismo, para posteriormente realizar el prototipo.

A. Generación de ideas y limpieza

A continuación, se presenta la tabla 11, que expone las ideas tomadas en conocimiento e ideadas por el equipo de investigación, así como su descripción, las cuales podrían ayudar a reducir la alta incidencia de riesgos del proceso mencionado.

Tabla 11:
Generación de Ideas

	Denominación	Descripción	Fuente
1.	Círculos de Comparación Intermunicipal	Herramienta de gestión y benchmarking orientada a la mejora de la gestión mediante el análisis de indicadores y el intercambio de experiencias.	Diputación de Barcelona
2.	Creación de un modelo de gestión estándar	Modelo de gestión de recaudación municipal basado en la gestión de riesgos, usando pilares y ejes de la política de modernización	Equipo de trabajo
3.	Contratación de una empresa de seguridad para el traslado del dinero	Contratar a una empresa de seguridad especializada y con experiencia para el traslado del dinero desde los locales donde se realiza la recaudación a los bancos donde se deposita el dinero.	Funcionarios de municipalidades de La Victoria y San Miguel
4.	Realizar una guía para cajeros	Elaborar una guía práctica e interactiva que enseñe y ayude a los cajeros a desempeñar adecuadamente sus funciones.	Equipo de trabajo
5.	Que se cree una aplicación	Que se cree una aplicación mediante la cual los contribuyentes puedan realizar	Equipo de trabajo

		fácilmente el pago.	
6.	Replantear la estructura organizacional de las áreas de tesorería de la municipalidad en la que se incluya la función recaudadora.	Que se haga una organización estándar de todas las áreas de tesorería de las municipalidades	Equipo de trabajo
7.	Portal Tributario	Portal web donde se coloquen todos los servicios relacionados con la tributación municipal, incluyendo el "Pago en línea de los servicios tributarios"	Municipalidad Distrital de Santiago de Surco
8.	Sistema interconectado	Que se gestione un sistema interconectado para que el pago de los contribuyentes se pueda realizar en cualquier municipalidad.	Experiencia Panameña
9.	Tercerización del servicio	Contratar una empresa que se encargue de la gestión de la recaudación municipal	Equipo de trabajo
10.	Creación de una normativa de alcance nacional respecto al tema	Que el MEF a través de la Dirección General pertinente, emita normativa de carácter nacional en la cual se regule el procedimiento materia de análisis.	Equipo de trabajo
11.	Que se cobre casa por casa	Que la recaudación municipal se realice casa por casa	Equipo de trabajo
12.	Derivación del servicio	Derivar el servicio de recaudación a otras entidades del sector público que puedan realizar adecuadamente el mismo	Equipo de trabajo
13.	Que la recaudación sea únicamente gestionada por la municipalidad metropolitana	Delegación de facultades de recaudación, incluso distrital a la municipalidad metropolitana, con el incremento de la capacidad del SAT	Equipo de trabajo
14.	Que el MEF se encargue del cobro	Que el MEF se encargue de la recaudación municipal.	Equipo de trabajo
15.	Convenio con SUNAT	Que se realice un convenio con la SUNAT para la gestión de tributos de las municipalidades.	Proyecto de ley del poder ejecutivo
16.	Que a través de una autoridad central se haga un convenio con bancos	Consiste en usar las estructuras físicas de los bancos para realizar el pago únicamente por sus medios.	Equipo de trabajo
17.	Que se usen medios alternativos de pago	Solo pago por medios alternativos o convenios que no impliquen manejo de efectivo en la municipalidad	Equipo de trabajo
18.	Que solo se pague por tarjeta de crédito o débito u otros medios de pago electrónico.	Que no se pague en efectivo para evitar la manipulación del dinero que ingresa a la municipalidad mediante la recaudación	Equipo de trabajo
19.	Servicio Tributario <i>Delivery</i>	Personal encargado de la recaudación va a los hogares de	Municipalidad Distrital de

		los usuarios a efectos de realizar el cobro en la casa	Santiago de Surco
20.	Pago únicamente a través de medios digitales	Creación de una plataforma segura y estandarizada para realizar los pagos.	Equipo de trabajo
21.	Pago únicamente en bancos autorizados	Que cada municipalidad gestione su convenio con bancos	Equipo de trabajo
22.	Creación de una aplicación única en la que se pueda realizar el cobro y ya no a través del pago en efectivo	Que se cree una aplicación mediante la cual los contribuyentes puedan realizar fácilmente el pago.	Equipo de trabajo
23.	Adopción obligatoria del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (STRM) que el MEF pone a disposición de las municipalidades	Que a través de una Ley se obligue a las municipalidades del país a realizar las acciones necesarias para implementar el SRTM.	Equipo de trabajo
24.	Mejoramiento, adaptación y actualización Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (STRM) que el MEF pone a disposición de las municipalidades, a través de talleres con las municipalidades	Que, en el marco de los círculos de cooperación municipal, en talleres y con participación de las municipalidades y MEF, se mejore, adapte y actualice el SRTM.	Equipo de trabajo
25.	Creación de un componente anticorrupción monitoreado por la SIP de la PCM que acompañe al proceso	Que, al proceso que se determine llevar a cabo para la ejecución del servicio se adecúe un componente anticorrupción	Equipo de trabajo

Fuente: Elaboración propia

B. Agrupamiento

Se pueden agrupar las ideas en cinco grupos, a continuación, se muestran las piezas centrales y las piezas secundarias de cada uno:

Grupo 1:

Pieza Central: Círculos de Comparación Intermunicipal – Formato 1

Piezas secundarias:

1. Mejoramiento, adaptación y actualización Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (STRM), que el MEF pone a disposición de las municipalidades, a través de talleres con las entidades, emitiendo un proceso con sus respectivos procedimientos y dándose la exposición de buenas prácticas para su adopción.

2. Creación de un componente anticorrupción monitoreado por la SIP de la PCM que acompañe al proceso.

Grupo 2:

Pieza Central: Círculos de Comparación Intermunicipal – Formato 2

Piezas secundarias:

1. Creación de un modelo de gestión estándar.
2. Realizar una guía para cajeros.
3. Contratación de una empresa de seguridad para el traslado del dinero.
4. Sistema interconectado.
5. Que se cree una aplicación.
6. Portal tributario.
7. Replantear la estructura organizacional de las áreas de tesorería de la municipalidad en la que se incluya la función recaudadora.

Grupo 3:

Pieza Central: Tercerización del servicio

Piezas secundarias:

1. Creación de una normativa de alcance nacional respecto al tema.
2. Que se cobre casa por casa.

Grupo 4:

Pieza Central: Derivación del servicio de recaudación

Piezas secundarias:

1. Convenio con bancos.
2. Que el MEF se encargue del cobro.
3. Convenio con SUNAT.
4. Que la recaudación sea únicamente gestionada por la municipalidad metropolitana.
5. Que a través de una autoridad central se haga un convenio con bancos.

Grupo 5:

Pieza Central: Uso de medios alternativos de pago

Piezas secundarias:

1. Servicio Tributario *Delivery*.
2. Pago únicamente a través de medios digitales.
3. Que solo se pague por tarjeta de crédito o débito u otros medios de pago electrónicos.
4. Pago únicamente en bancos autorizados.

C. Priorización

La tabla 12 que se presenta a continuación, muestra los criterios y la valoración de los grupos detallados previamente, a efectos de determinar el más viable.

Tabla 12:
Priorización de Ideas

Grupos de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	TOTAL
Círculos de Comparación Intermunicipal – Formato 1	X	X	X	X	X	5
Círculos de Comparación Intermunicipal – Formato 2	X	X	-	X	X	4
Tercerización del servicio	-	-	X	-	X	2
Derivación del servicio de recaudación	X	-	-	-	X	2
Uso de medios alternativos de pago	X	-	X	X	X	4

Fuente: Elaboración propia

D. Bosquejo

El Círculo de Comparación Intermunicipal es una herramienta de gestión y *benchmarking* orientada a la mejora de la gestión mediante el análisis de indicadores y el intercambio de experiencias; ha sido tomada en conocimiento por el equipo del presente proyecto de innovación en la ciudad de Barcelona, el 07 de mayo de 2019, en una exposición realizada por personal de la Diputación de Barcelona en el marco de una pasantía realizada en dicha ciudad. Sobre el particular, nuestra propuesta se denomina Círculos de Cooperación Intermunicipal.

Los mencionados círculos permitirán, a través de talleres de trabajos cooperativos y la co-creación, el mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal a fin de que, a partir de este, se establezca el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro estándar para las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao (con la elaboración de los procedimientos necesarios para su operativización), que cuente con un componente anticorrupción (que será desarrollado con monitoreo de la SIP de la PCM) que ataque directamente los riesgos de corrupción identificados, y, finalmente, que los círculos sirvan para la adopción de buenas prácticas en la gestión de la administración tributaria en las municipalidades.

Estos círculos serán una zona de reunión, los cuales se realizarán a través de talleres periódicos entre personal de las áreas de recaudación y tesorería de las municipalidades, la OGTI del MEF, la SIP de la PCM y las municipalidades de Lima Metropolitana y la Municipalidad Provincial del Callao. A través del desarrollo de los círculos y las actividades que se llevarán a cabo, se disminuirá el alto índice de riesgos en el proceso materia de análisis, se estandarizará su operativización, coadyuvará a la mejora de su capacidad y eficiencia e impulsará su modernización.

El principal actor en la implementación será el área de tesorería y/o rentas de las entidades municipales, las cuales, a través de los círculos y bajo el enfoque de co-creación del conocimiento, llevarán a cabo lo antes mencionado; para ello, es necesaria la cooperación de las entidades a nivel normativo, de recursos humanos y financieros.

3.4. Prototipo final de la innovación

Para realizar el prototipo final de innovación, se describió la idea priorizada y bosquejada “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, dividiéndola en tres

componentes: los Círculos de Cooperación Intermunicipal propiamente dichos (que buscará desarrollar el proceso, sus procedimientos y documentos conexos, y permitirán la exposición de buenas prácticas), el mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Municipal (SRTM) que el MEF pone a disposición de las municipalidades y un componente anticorrupción transversal a las etapas del proceso.

3.4.1. Descripción del prototipo final

Círculos de Cooperación Intermunicipal – Formato 1

Los Círculos de Cooperación Intermunicipal funcionan de la siguiente manera: a través de talleres de trabajos cooperativos y la co-creación, se emitirán los documentos del proceso materia de análisis y los procedimientos relacionados que permitan su operativización, se realizará el mejoramiento, adaptación y actualización del sistema de recaudación tributaria municipal, que cuente con un componente anticorrupción (que será desarrollado con monitoreo de la SIP de la PCM) que ataque directamente los riesgos de corrupción identificados, y, finalmente, que los círculos sirvan para la adopción de buenas prácticas en la gestión de la administración tributaria en las municipalidades.

Los Círculos de Cooperación Intermunicipal darán como resultado un proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao libre de la alta incidencia de riesgos, operado por las municipalidades de manera estándar, con mejor capacidad y eficiencia y orientado a la modernización; asimismo, al servicio del ciudadano y transparente, con controles establecidos para la reducción de los riesgos identificados y que cuente con indicadores que permitan la mejora de la recaudación en las municipalidades.

Al respecto, según la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021(2013), la adopción de la gestión por procesos en las entidades del Estado les permitirá brindar a los ciudadanos, servicios de manera más eficiente y eficaz, y lograr resultados que los beneficien, permitiéndose identificar ventanas de oportunidad de mejora que no impliquen modificaciones normativas, sino, un mejor uso de las herramientas disponibles, y que en los Manuales de Procedimientos (MAPROs) quedará establecida la manera en cómo la entidad transforma los insumos disponibles en aquellos productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano. Este trabajo de optimización de procesos facilitará que las entidades

estimen los costos unitarios (fijos, variables y marginales) de los productos y resultados ofrecidos al ciudadano.

Asimismo, teniendo en cuenta que el riesgo está presente en todas las operaciones que se realizan en las entidades del sector público, la precitada política ofrece una alternativa para mitigarlos, mediante la adopción de una gestión por procesos, constituyéndose en una ventana de oportunidad a través de la mejora de herramientas disponibles que se materialicen en los Manuales de Procedimientos, siendo útil para: registrar el conocimiento de la institución disminuyendo los costes de información, favorecer la estandarización de las formas de trabajo aumentando la eficiencia, contribuir a la transparencia en la gestión, introducir la cultura de la calidad y la mejora continua en la organización, iniciar el proceso de organización de un servicio de atención integral a la ciudadanía, mejorar la calidad del servicio siendo eficiente y eficaz, promover la participación de las personas de la organización y el trabajo en equipo.

En ese orden de ideas, según lo señalado en el Portal *Web OBS Business School* (s.f), los procesos no necesariamente tienen que estar compuestos por tareas complejas, siendo suficiente que las tareas que los componen estén encadenadas unas con otras y generen valor público.

El principal actor en la implementación será el área de tesorería y/o rentas de las entidades municipales, las cuales, a través de los Círculos de Cooperación Intermunicipal y bajo el enfoque de co-creación del conocimiento, desarrollarán lo antes mencionado, por lo que resulta necesaria la cooperación de las entidades a nivel normativo, de recursos humanos y financieros.

A. Primer componente: Círculos de Cooperación Intermunicipal

Los Círculos de Cooperación Intermunicipal, herramienta de gestión y *benchmarking* orientada a la mejora de la gestión mediante el análisis de indicadores y el intercambio de experiencias, son la base de la innovación y buscan, a través de reuniones periódicas de los principales actores del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro municipal y con la rectoría del MEF, la mejora, adaptación y actualización del SRTM a efectos de que este sea implementado en las municipalidades de Lima y Callao, y que sirva como base para el proceso antes citado; asimismo, la creación de un componente anticorrupción que acompañe este proceso a efectos de tener un especial cuidado con este tipo de riesgos. Además, se busca, a

partir del SRTM, la creación y emisión conjunta del proceso, con sus respectivos procedimientos y la adopción de buenas prácticas desarrolladas por las municipalidades, y que puedan ser adaptadas y desarrolladas por las entidades que lo necesiten.

Lo mencionado tomó como base a los Círculos de Comparación Municipal, los cuales son una experiencia tomada en conocimiento por el equipo del presente proyecto de innovación en la ciudad de Barcelona el 07 de mayo de 2019, en una exposición realizada por personal de la Diputación de Barcelona en el marco de una pasantía realizada en dicha ciudad.

Dichos Círculos de Comparación tienen cinco fases, las cuales se muestran a continuación en la figura 15:

Figura 15: Fases de los Círculos de Comparación



Fuente: "Presentación Ramón Dordal Diputación Círculos Comparación", enviada al correo de los asistentes a la pasantía 2019 al IBEI Barcelona el 08 de mayo de 2019.

En la exposición brindada por la Diputación de Barcelona, se señaló que los círculos de comparación municipal tienen como principios la integralidad, que son consensuados, sistemáticos, validados, compartidos y cooperativos, cuentan con un portal de información en línea, talleres de mejora y un informe final, y tienen como finalidad explicar el funcionamiento de un servicio público local a partir del análisis de

sus datos (no con percepciones y apariencias, ya que podríamos arribar a conclusiones imprecisas) y la comparación con municipios similares.

Se adaptó la experiencia obtenida a la realidad peruana y a la necesidad del proceso, a fin de que sirva como base para el proyecto de innovación, incluyendo las herramientas necesarias para mitigar el problema y excluyendo las que no aplican a la realidad del proceso y contexto del problema identificado, denominándolos “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, a efectos de dar solución al problema antes citado. Sobre el particular, se realizará a través de reuniones periódicas mensuales entre personal de las áreas de recaudación y tesorería, y con la rectoría del MEF, la PCM y las Municipalidades Provincial del Callao y Metropolitana de Lima y en el marco de un proceso de co-creación.

Este proceso permitirá emitir los documentos necesarios para desarrollar el proceso, los procedimientos y demás documentos que permitan operativizarlo, así también, permitirá mejorar, adaptar y actualizar el SRTM a fin de ajustarlo a las necesidades y requerimientos de todas las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao para que este sea usado en la gestión del proceso mencionado; asimismo, se incluirá un componente especial anticorrupción y se darán a conocer las buenas prácticas adoptadas en la administración tributaria municipal.

Así, los Círculos de Cooperación Intermunicipal buscarán ser una zona de reunión y de intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas a fin de lograr lo anteriormente mencionado; asimismo, serán un espacio de reunión para resolver el problema presentado en el marco de una metodología iterativa. Los Círculos de Cooperación Intermunicipal se realizarán periódicamente, avanzando etapas y realizando un diagnóstico del avance de la anterior etapa, culminando en un proceso formalmente establecido con base al SRTM y al componente especial anticorrupción propuesto.

Los Círculos de Cooperación Intermunicipal se llevarán a cabo a través de talleres, los cuales se desarrollarán de la siguiente manera:

Prototipo de Talleres – Círculo de Cooperación Intermunicipal

- Un taller mensual, cinco grupos de talleres en total.
- Dirige: OGTI del MEF, SIP de la PCM y especialista en gestión por procesos.

- Asisten: funcionarios del área de tesorería y recaudación de las municipalidades de Lima y Callao (máximo 10 municipalidades y 25 personas por grupo).
- Se dividirán los talleres por grupos de municipalidades, utilizando una combinación entre la Clasificación de las Municipalidades del MEF (“según su población, carencias, necesidades y potencialidades”) y la división por ejes (zona sur, norte, este, centro y Callao). Otra manera de repartir los grupos sería utilizando un indicador de eficiencia y darle una calificación a cada entidad, tomando como base un indicador, que podría ser el ratio de monto determinado por el área de recaudación entre el monto recaudado por la municipalidad en el año 2018, este ratio podría darnos una aproximación de la eficiencia de cada entidad para su recaudación y colocar las cinco primeras entidades en cada grupo, y, de ese modo, dividir las consecutivamente a efectos de que haya entidades más eficientes en cada grupo (de las que se pueda tomar buenas prácticas) y entidades menos eficientes en cada grupo (las que podrían tomar las buenas prácticas).

$$\text{Ratio de eficiencia: } \frac{\text{Monto determinado 2018}}{\text{Monto recaudado 2018}} \%$$

Los talleres serán llevados a cabo en cinco días hábiles, de lunes a viernes, y tendrán la participación de 10 municipalidades agrupadas según los criterios antes mencionados, asimismo, en los talleres se desarrollarán los siguientes temas:

Taller n.º 1 (mes 1):

1. Turno mañana: diagnóstico de la situación del servicio de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, exposición del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal por parte de la OGTI del MEF a las municipalidades, presentación de manuales, bondades del sistema y propuesta para asesoría y acompañamiento a efectos de implementarlo de manera voluntaria.
2. Turno tarde: exposición de una propuesta de proceso y listado de procedimientos a ser elaborados por parte del especialista, previa recopilación inicial de información con una muestra aleatoria de municipalidades, y planteamiento por parte de la SIP de la PCM de un componente anticorrupción que acompañe todo el proceso a ser diseñado. Entrega del *demo* del sistema para que las municipalidades hagan uso del mismo, prueben su funcionalidad y propongan mejoras y modificaciones.

Taller n.º 2 (mes 3, se deben dejar al menos 2 meses para el conocimiento y puesta en práctica del *demo* del sistema en las entidades):

1. Turno mañana: luego de un análisis a la exposición realizada y a la revisión de los documentos dados por el MEF, junto con servidores y/o funcionarios de tesorería y recaudación de cada entidad, las municipalidades tendrán una exposición donde darán sus propuestas de mejora, adaptación y actualización al sistema, tanto técnicamente, de usabilidad, de formatería, etc., tomando en cuenta sus necesidades y realidades.

Asimismo, propuesta de mejora del proceso y listado de procedimientos expuesto por el especialista y mejoras y/o comentarios a la propuesta del componente anticorrupción para su desarrollo en conjunto.

2. Turno tarde: análisis conjunto entre el MEF y los representantes de las municipalidades a efectos de consensuar las mejoras y determinar cuáles son aplicables para su programación en el sistema, compromiso de desarrollo del proceso y procedimientos de operativización del proceso para el próximo taller.

Taller n.º 3 (mes 4, el cual podría ser diferido tomando en cuenta las mejoras a ser implantadas):

1. Turno mañana: presentación de mejores prácticas adoptadas en el desarrollo de la administración tributaria municipal, en cualquier tipo de función, seguridad, logística, de personal, de sistema, de financiamiento, catastro, etc. y propuestas de buenas prácticas para la implementación del SRTM luego de conocer el sistema y haberlo discutido. Programación para las acciones a adoptarse para el inicio del proceso de implementación voluntario del SRTM, programación de fechas para las visitas y asesoramiento/acompañamiento por parte del MEF a las municipalidades, y criterios para determinar los grados de avance de la implementación del sistema.
2. Turno tarde: presentación del componente anticorrupción por parte de la SIP de la PCM, tomando en cuenta las propuestas y/o comentarios de mejora dados; asimismo, propuestas de acciones para implementarlo, toda vez que el componente relacionado al proceso materia de análisis puede formar parte del proceso si es que el sistema es implementado en la entidad o no.

Taller n.º 4 (mes cinco o posterior, de acuerdo a la fecha del taller n.º 3):

1. Turno mañana: avance por municipalidad respecto al proceso de implementación del componente anticorrupción relacionado con el proceso; asimismo, experiencias puestas en práctica en la gestión de la administración tributaria a partir de las buenas prácticas expuestas anteriormente, aplicándose los conceptos de *benchmarking*. Exposición del proceso emitido y los procedimientos consensuados para la operativización del sistema a efectos de recibir la última retroalimentación para su conclusión.
2. Turno tarde: avance por municipalidad respecto a las acciones adoptadas para la implementación, y grado de avance para la implementación del SRTM, puesta en conocimiento de las municipalidades respecto a las acciones adoptadas a efectos de que se señalen las mejores prácticas y que estas puedan ser imitadas.

Taller n.º 5 (mes seis o posterior, de acuerdo a la fecha del taller n.º 4):

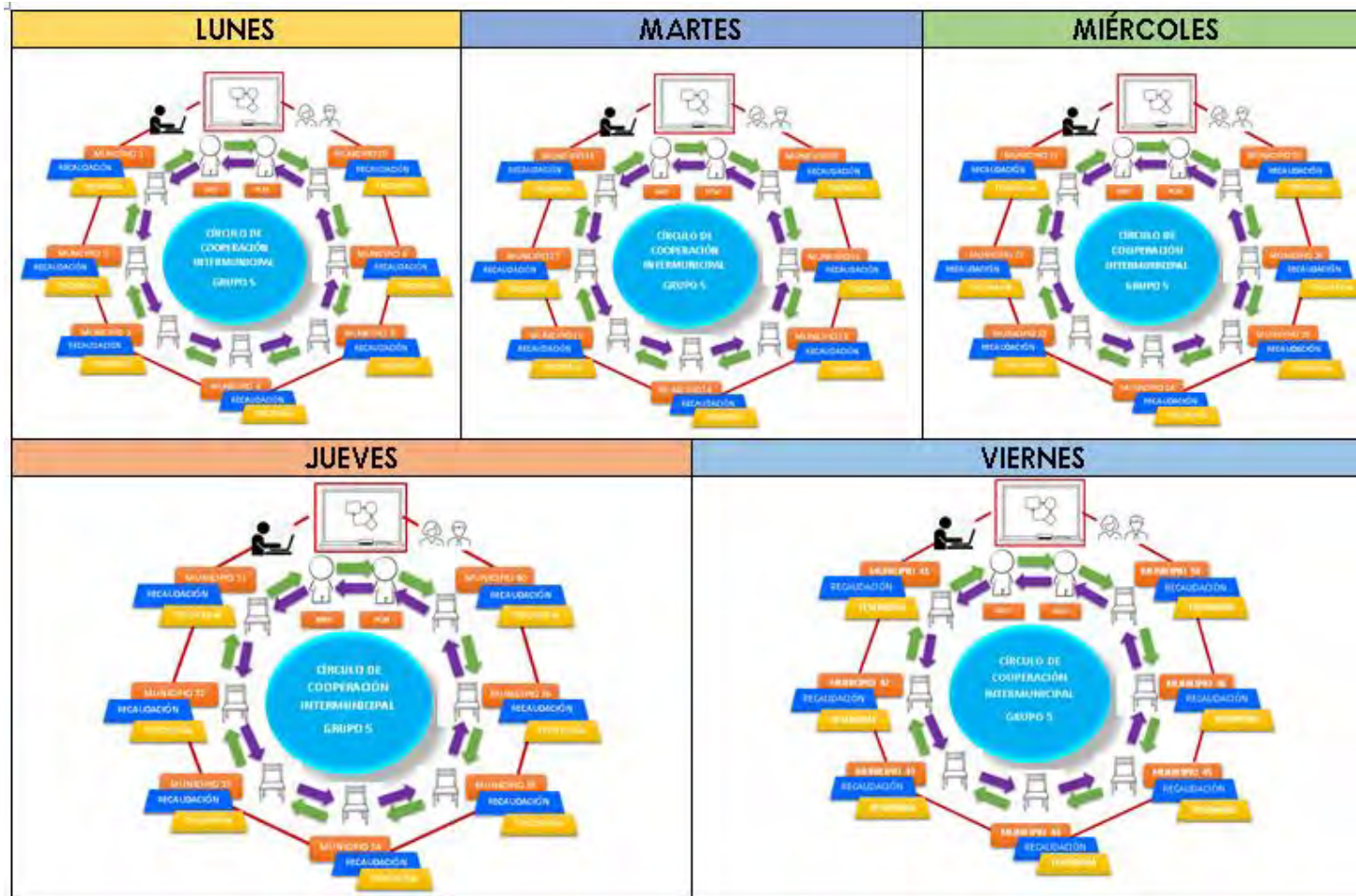
1. Turno mañana: presentación del proceso emitido en consenso y los procedimientos; asimismo, presentación del modelo anticorrupción (listado de actividades) implementado en todas las municipalidades y propuestas de buenas prácticas a las demás entidades participantes, teniendo en cuenta los dos tipos de componentes (el relacionado al SRTM implementado y el relacionado a las entidades que no lo implementarán o aún no lo implementan).
2. Turno tarde: experiencia de las municipalidades que han implementado el SRTM en sus entidades a efectos de que las demás entidades desarrollen las acciones tomando como ejemplo las que ya han implementado el sistema. Propuesta de fechas de visita, asesoramiento e implementación total del sistema en las municipalidades que no han culminado el proceso.

Por cada taller desarrollado, el MEF y la PCM deberán realizar una ayuda memoria del día, donde se coloquen todas las conclusiones a las que se llegaron, principalmente, las decisiones y las mejores prácticas dadas por las municipalidades en su exposición; todas las ayudas memorias deberán ser conocidas por las 50 municipalidades el lunes siguiente, al término del quinto día hábil desarrollado, y deberá hacerse un documento denominado “Buenas prácticas en la gestión Tributaria Municipal” con todas las buenas prácticas expuestas.

La figura 16 resume y permite visualizar el presente componente, teniendo en cuenta los actores y la división por días de los talleres.



Figura 16: Gráfico de Talleres



Fuente: Elaboración propia

B. Segundo componente: mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Municipal (SRTM) que el MEF pone a disposición de las municipalidades

Un segundo componente está relacionado al mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Municipal (SRTM) que el MEF pone a disposición de las municipalidades. El mejoramiento, adaptación y actualización se llevarán a cabo en el marco de los Círculos de Comparación Intermunicipal que contarán con la guía y rectoría del MEF y de la PCM.

Como se señaló anteriormente, se ha tomado conocimiento, en base a las diversas entrevistas llevadas a cabo con funcionarios y ex funcionarios municipales de Lima y Provincias, de la existencia de un Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) que el MEF pone a disposición de las Municipalidades, dicho sistema permite, a través de su plataforma, realizar todas las operaciones llevadas a cabo por las municipalidades y se encuentra interconectado con el SIAF, permitirá la estandarización del proceso y procedimientos llevados a cabo, tiene candados de seguridad que permiten resguardar la integridad de la información, ya que el sistema no puede ser objeto de manipulación indebida o alteración que pueda ocasionar la adopción de decisiones arbitrarias que perjudiquen la captación de recursos de la entidad. Los manuales están a disposición en el portal *web* del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas).

Además, el sistema permite hacer una caja desconcentrada con terminal externo para que la municipalidad decida dónde puede llevar a cabo la recaudación, permite tener un control ordenado de la recaudación por concepto; respecto a los extornos, el sistema cuenta con un control mejor procesado con autorizaciones por las personas competentes (identificando responsables), permite ordenar las finanzas contablemente, facilitará tener a la mano indicadores, reportes y estadísticas; respecto a la eficiencia de la recaudación, por día de recaudación, etc. que ayudará a planificar estrategias más agresivas para llevar a cabo una mejor recaudación en otras épocas del año.

Ahora, el mencionado sistema no es de uso obligatorio por parte de las municipalidades, sin embargo, este se encuentra como parte del programa de incentivos a la gestión municipal llevada a cabo por el MEF. En ese sentido, se busca el mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (STRM) a las necesidades y requerimientos de las municipalidades de Lima

y Callao, buscando la uniformidad de la ejecución del proceso materia de análisis entre ellas; asimismo, es conocida la intención del gobierno por mejorar la recaudación tributaria municipal, por manifestaciones del entonces ministro de economía Carlos Oliva, y por la inclusión del tema en el programa de incentivos municipales. (Diario Oficial El Peruano, 2019)

El área / subgerencia / departamento / oficina (o lo que corresponda) de tesorería de las municipalidades de Lima y Callao deberán asistir a los talleres, comprometerse en participar activamente de los Círculos de Comparación Intermunicipal y llevar a cabo las acciones necesarias para implementar el SRTM.

El uso generalizado del sistema por las municipalidades de Lima y Callao conlleva a la estandarización en la ejecución del proceso, al considerar que, al ser implementado, se reducirá la alta incidencia de riesgos. El principal actor en la implementación será el área de tesorería de las entidades municipales, las cuales, a través de Círculos de Comparación Intermunicipal y bajo el enfoque de coproducción del conocimiento, mejorarán el proceso.

Según lo señalado por un ingeniero de sistemas respecto al proceso de mejoramiento, adaptación y actualización del SRTM, resulta necesario el alineamiento del sistema a los requerimientos del proceso al que el sistema soporta, pero teniendo en cuenta los requerimientos dados por las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao. En ese sentido, pueden ser tomados modelos para el fin que se quiere lograr (mejoramiento, adaptación y actualización de un sistema), tal como la metodología BPM (*Business Process Management*), bajo la cual se tiene que realizar primero un análisis del proceso actual, conociendo cómo funciona, identificándose los roles y tareas de cada uno, y cómo esas tareas interactúan entre sí; asimismo, se determina el flujo del proceso actual (según la metodología, lo señalado es para determinar el ASIS).

Luego de esto, con el equipo de usuarios o responsables del proceso, se analizan las deficiencias del proceso actual y se diseña un nuevo proceso respecto a cómo debería funcionar, qué pasos debería seguir, qué cosas se deberían retirar, y qué mejoras se deberían hacer (este paso sería el TOBE). Una vez se tiene el TOBE del proceso, se realiza otro respecto a cómo debería funcionar el sistema.

Asimismo, el ingeniero entrevistado señaló que el BPM permite trabajar involucrando al usuario interesado en el proceso, adicionalmente, existen otros

modelos para los fines que se persiguen, pero inclinados hacia el lado técnico y orientados a la especificación de requisitos (estos últimos se encuentran centrados en la mejora del sistema más que en el proceso, a diferencia del BPM).

Respecto al presente proyecto de innovación, también existen modelos de identificación de requisitos basados en riesgos, a través de los cuales se identifican los componentes del proceso y luego se analizan cuáles son los eventos que podrían afectar a los componentes del proceso y del sistema, y determinar en qué medida esos riesgos afectan los objetivos del proceso. Del análisis de riesgos de cada componente del proceso, se tiene una identificación de requisitos que implementar, este es el modelo COBIT, el cual se basa en identificar los controles que debe tener un sistema de información, y, en base a ese modelo, se puede identificar qué componentes son los que podrían generar riesgos al sistema en cada una de sus etapas.

Otro modelo es el Val IT, que permite especificar requisitos, pero centrado en el aporte de esos componentes al logro de los objetivos del proceso. También existe el modelo ITIL, que permite identificar requisitos, pero orientado a la gestión del servicio, es decir, del uso o entrega del servicio.

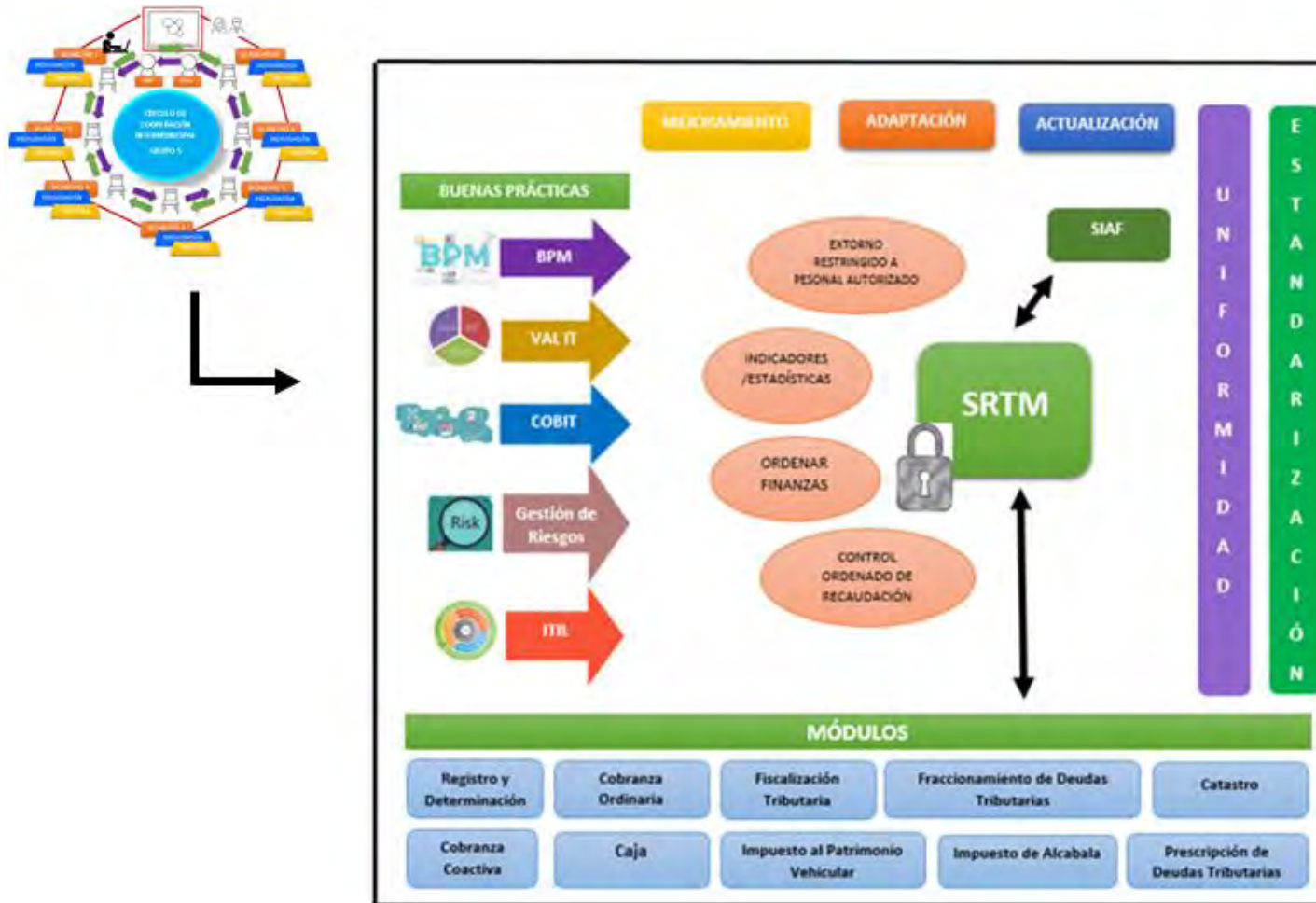
Ahora, todos los modelos que existen son como una caja de herramientas, cuando se va a implementar un proyecto de ese tipo, lo que hace es identificar o conocer la realidad problemática del sistema de información, tomando en cuenta el contexto, los usuarios, dependencias, requerimientos regulatorios, y, en función a eso, se abren las cajas de herramientas de los modelos (al fin y al cabo, un modelo es un conjunto de buenas prácticas) y se determina qué herramientas se tomará de cada modelo, pudiéndose identificar las buenas prácticas que permitirán conocer mejor qué se debería implementar.

Por ejemplo, se podría basar la eficiencia de procesos tomando herramientas de BPM; ahora, tomando en cuenta los componentes que generan riesgos como en nuestro caso, se podría aplicar algo del modelo COBIT; como existen componentes que tienen que entregar o generar valor, se podría analizar en función del beneficio con Val IT. Lo que se ha señalado es una propuesta que debería ser analizada por el equipo de programadores del sistema en el MEF.

La figura 17 que se presenta a continuación, detalla el presente componente y lo expone en una imagen que permite visualizar los elementos de este a efectos de su mejor entendimiento.



Figura 17: Gráfico mejoramiento, adaptación y actualización del SRTM



Fuente: Elaboración propia

C. Tercer componente: componente anticorrupción transversal a las etapas del proceso

Un tercer componente está relacionado a un enfoque anticorrupción, y este está sustentado en el contexto nacional, ya que el nombre oficial del año 2019 en el Perú fue “Año de la lucha contra la corrupción e impunidad”, en ese sentido, resulta conveniente incorporar elementos correspondientes a un componente anticorrupción en los procesos y operaciones del Estado, teniendo en cuenta que, según los indicadores internacionales como nacionales, recientes acontecimientos de la política peruana y las noticias reveladas en medios de comunicación, se considera que la corrupción es, hoy en día, el principal problema que atraviesa el país.

En ese marco, el Estado, a través de la PCM, en los últimos años ha emitido la Política y el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, instrumentos donde se señalan los objetivos, lineamientos, estándares, acciones prioritizadas, indicadores, metas y responsables para prevenir y combatir la corrupción e impulsar la integridad en la administración pública, documentos que se encuentran bajo la supervisión y monitoreo de la SIP de la PCM.

Los círculos tomarán elementos y acciones de integridad en base a los documentos antes mencionados, y los incluirán en el desarrollo del proceso con la finalidad de que el componente de integridad y lucha contra la corrupción esté presente en su implementación.

Teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción integra los Ejes y los Objetivos Específicos de la Política, se tomará como referencia el plan. (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018)

Sobre el particular, los ejes del plan que podrían adaptarse al componente propuesto son los siguientes:

Eje 1. Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción, el cual consta de cinco objetivos específicos, respecto a los cuales, en el presente caso se podrían adaptar los siguientes:

1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado: en este caso, se sugiere que el MEF haga público los resultados obtenidos de los círculos en su página *web*, donde se ponga en conocimiento el proceso, los documentos elaborados, el sistema a ser usado y

lo resultante de los círculos a la ciudadanía (es decir, transparentar el proceso) para que pueda ser fiscalizado socialmente, pudiendo proponer datos respecto a la mejora de la recaudación y del proceso; asimismo, realizar rendiciones de cuentas respecto a lo recaudado y los indicadores que puede brindar el SRTM. Se debe tener en cuenta que, según lo señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pueden reducir el comportamiento no ético, sin embargo, este efecto no resulta solo de la transparencia, que es una condición necesaria para lograrlo, pero no suficiente, ya que se necesita de la interacción con las partes interesadas respectivas. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, 2018)

En ese sentido, otra manera de transparentarlo sería que, en la página *web* de cada entidad, se publique un acápite denominado: “Conoce lo que recauda tu municipalidad”, al cual la ciudadanía pueda ingresar de manera sencilla e interactiva y conocer la recaudación diaria, mensual y anual, así como el histórico de lo recaudado desde que se tenga *data*. Asimismo, que se produzca un video en el que se explique el proceso de recaudación con la implementación del nuevo modelo, la utilización del nuevo sistema y las mejoras que se tienen respecto al proceso que se ha venido llevando a cabo, para que los ciudadanos conozcan sobre ingresos municipales, administración tributaria y el proceso de recaudación, y que se hable sobre el componente de integridad implementado.

Finalmente, resulta oportuno cerciorarse de que el componente anticorrupción tenga una actividad en la que se asegure de colocar la información pertinente en el portal de transparencia estándar, y, en caso de que no cuente con información, crear un espacio para su inclusión.

2. Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los(as) servidores(as) civiles y en la ciudadanía: lo que se consideraría en este acápite es instalar una cultura de integridad en cada parte del proceso, con consejos de integridad en cada parte del sistema que den cuenta de los valores y contenidos éticos de la entidad, los mismos que pueden ser estándares para todas las municipalidades, implementando campañas de concientización en los colaboradores relacionados al proceso.

La cultura de integridad debe darse en el contexto de las interacciones sociales, teniendo en cuenta que el proceso inicia con la atención al usuario, luego, las etapas del proceso involucran interacciones entre las distintas

personas que participan del mismo; en ese sentido, el mencionado documento de la OCDE nos señala que las decisiones éticas no se toman aisladamente, sino que resultan de la interacción social, por lo que las políticas de integridad se benefician si tenemos en cuenta el entorno social en que será aplicada, las normas sociales preponderantes, los motivos relevantes para las personas, las relaciones afectadas, entre otros. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, 2018)

Eje 2. Identificación y gestión de riesgos, el cual consta de cuatro objetivos específicos, de los cuales podrían adaptarse a nuestro caso los siguientes:

1. Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción: implementar un mecanismo de denuncias relacionadas a este proceso (si es que la entidad no tiene uno implantado), el cual cuenta con altos índices de riesgos de corrupción. Este mecanismo podría poner en evidencia actos de corrupción y permitir sancionar a las personas que los han cometido, de igual modo sirve para evitar que otras personas, al ver la sanción, eviten realizarlos.

También se podría dar a conocer, en coordinación con la Contraloría General de la República, los casos emblemáticos de corrupción a las personas que ejecutan el proceso para que tengan en cuenta que los casos están identificados y los responsables han sido sancionados.

Según la OCDE, “la capacidad de expresar inquietudes ante la conducta indebida es la clave para mantener un sistema de integridad”, esperándose que los actos ilícitos sean denunciados, los mecanismos de denuncias podrían estar manejados por una persona externa que actúe como contacto, a fin de mantener en reserva la identidad de la persona que denuncia; asimismo, las denuncias deben ser exhaustivamente investigadas y sancionadas ejemplarmente en caso se configure alguna falta. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, 2018)

Es del caso indicar que el componente 7 del Modelo de Integridad para las entidades del sector público, señalado en el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, está relacionado con un canal de denuncias, el cual debe ser implementado de manera transversal para todas las actividades de las entidades.

2. Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública: identificar y gestionar los riesgos de corrupción (los otros riesgos relacionados al problema

identificado serán mitigados con la creación del proceso y procedimientos, y la implementación del SRTM) relacionados a cada etapa del proceso (teniendo en cuenta el impacto, la probabilidad y la tolerancia al riesgo) para luego implementar controles que permitan mitigarlos.

Al respecto, la OCDE menciona el desafío de “apoyar la conducta ética sin renunciar a las salvaguardas de control”, indicando que las políticas de control y gestión de riesgos, basadas en el comportamiento y diseñadas para la prevención de los puntos ciegos éticos humanos, ayudarán a reducir los errores.

Se recomienda que, en este caso, se tome como modelo de gestión de riesgos los señalados en la normativa de control interno dada por la Contraloría General y crear una política de riesgos. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, 2018)

Eje 3. Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción, el cual consta de cuatro objetivos específicos, de los cuales podría adaptarse a nuestro caso el siguiente:

1. Reforzar el sistema disciplinario: asegurarse de que los hechos de corrupción que estén relacionados a este proceso sean sancionados, teniendo en cuenta la importancia de la recaudación municipal en los ingresos municipales.

Se necesita poner ejemplos de prácticas corruptas en el proceso, esta parte está relacionada a los demás componentes; asimismo, en caso de que algún colaborador merezca ser sancionado y esto no ocurra, se pone en riesgo la legitimidad del componente porque el que denunció y las personas que conocen el caso desconfiarán de las autoridades.

Por lo señalado anteriormente, las acciones específicas que se podrían realizar, tomando en cuenta los documentos normativos dados por la PCM y sin perjuicio de las acciones que puedan proponerse durante la ejecución de los círculos, son las siguientes:

1. Publicación por parte del MEF, en su página *web*, de los resultados obtenidos en mérito a los círculos.
2. Consolidación y publicación de rendiciones de cuentas e indicadores de todas las municipalidades por parte del MEF.

3. Que cada municipalidad publique un acápite denominado: “Conoce lo que recauda tu municipalidad” para conocer la recaudación diaria, mensual y anual; así como el histórico de lo recaudado desde que se tenga *data*.
4. Explicar en video el proceso de recaudación con la implementación del nuevo modelo, la utilización del nuevo sistema y las mejoras que se tienen respecto al proceso que se ha venido llevando a cabo.
5. Instaurar mensajes en cada parte del sistema mejorado, con consejos de integridad que den cuenta de los valores y contenidos éticos de la entidad.
6. Implementar un mecanismo de denuncias relacionadas a este proceso (si es que la entidad no tiene uno implantado).
7. Poner en conocimiento de los trabajadores del área y de la entidad, los hechos de corrupción cometidos y las sanciones aplicadas.
8. Solicitar en conjunto a la CGR, los casos emblemáticos evidenciados y las sanciones impuestas en el ámbito penal, civil y/o administrativo, y hacerlas de conocimiento de los trabajadores del área.
9. Realizar la identificación y la gestión de riesgos de corrupción.

La figura 18 presentada a continuación resume el componente y su relación con la normativa emitida por el gobierno nacional.

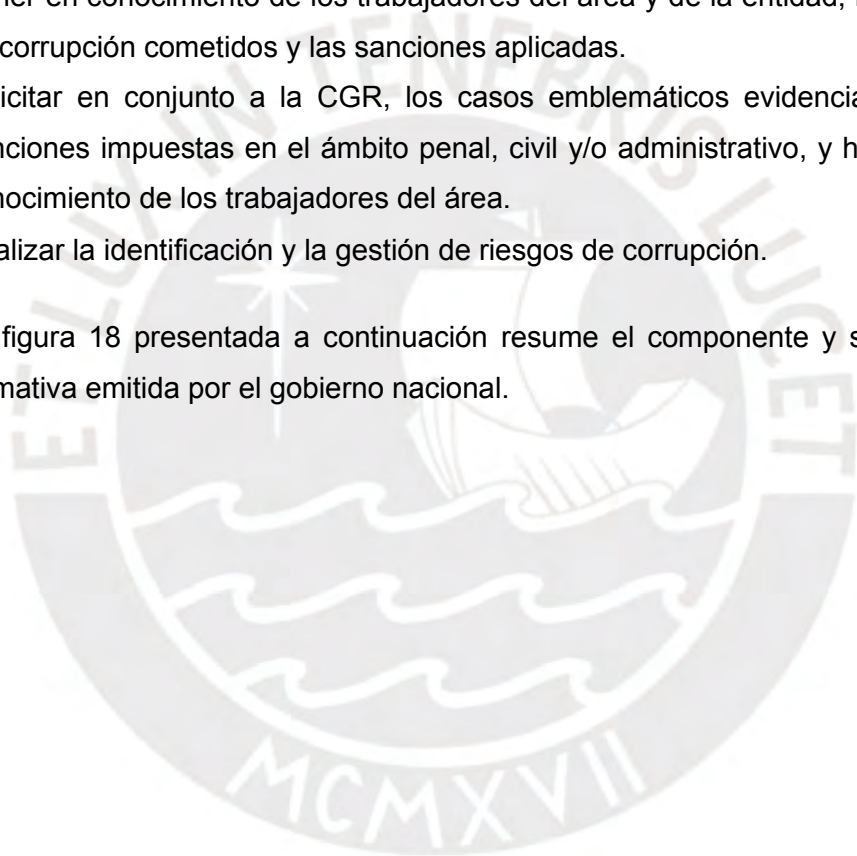
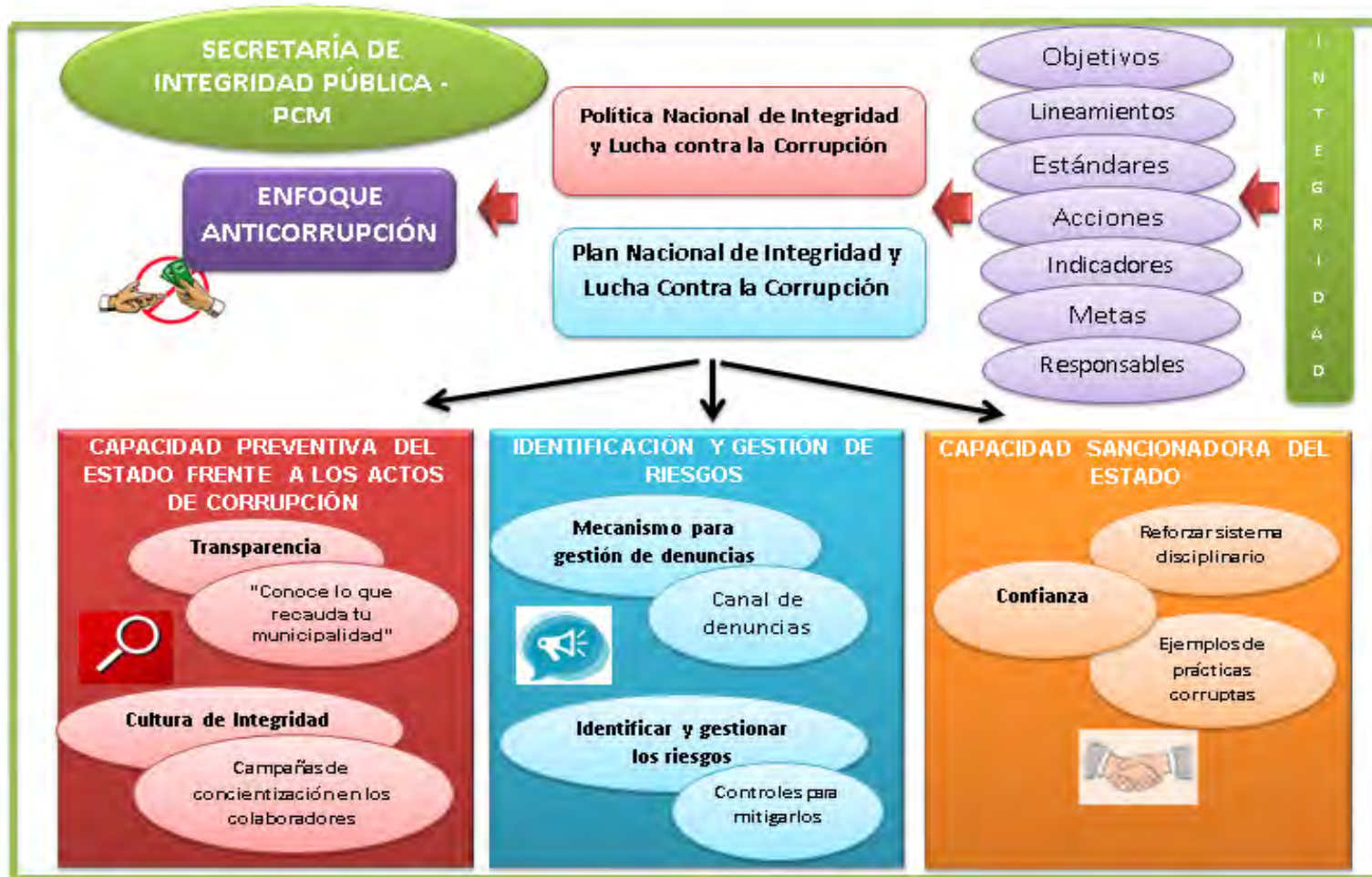


Figura 18: Gráfico Enfoque Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

Por lo señalado, los Círculos de Cooperación Intermunicipal, a través de talleres de trabajos cooperativos y la co-creación, permitirán crear un proceso estandarizado para las entidades antes mencionadas, generando la creación de los procedimientos necesarios desarrollados por los mismos trabajadores que son parte de dicho proceso, además de distintas actividades que permitirán que este sea optimizado, mejorando su capacidad y eficiencia. Esta interacción entre los actores principales y el ente rector permitirá reformar el proceso al crear los documentos necesarios que lo sostengan para que funcione de manera estándar en las entidades mencionadas, con un sistema mejorado, actualizado y adaptado a las necesidades (entre todos los actores involucrados), y creando círculos de conocimiento a través del compartir de buenas prácticas en su ejecución diaria, finalmente, incluyendo un componente anticorrupción que sea transversal a todo.

En ese sentido, los procedimientos formales requeridos serán emitidos de una manera óptima a través de la creación de un proceso y actividades adicionales, y será resuelto el problema de la alta incidencia de riesgos.

¿Por qué la co-creación, que tendrá lugar en los Círculos de Cooperación Intermunicipal, es la mejor opción para la elaboración del proceso? En el documento “Co-Creación para la innovación: un caso en el sector público chileno”, elaborado por Mario Weissbluth et al. (2014), se señala que la co-creación es un proceso de creación conjunta en el que se diseñan ideas con las personas y no para ellas, es decir, que se idean soluciones conjuntamente con estas, teniendo a la interacción como un componente principal y como base para dicha co-creación, en la que se conjugarán e integrarán la experiencia del usuario y el conocimiento.

En el documento señalado, R.D. Behn (2008), menciona que son cuatro los aspectos para que el proceso de co-creación tenga éxito:

- El cara-a-cara, en el cual lo ideal es que se puedan intercambiar ideas y conocimiento tácito, y en la que el autor también resalta la importancia de la confianza.
- No se recomienda resolver el asunto “de una vez”.
- La necesidad de contar con “facilitadores” que nutran al intercambio.
- La necesidad de alcanzar resultados en un tiempo corto.

En ese sentido, teniendo en cuenta las ideas arriba mencionadas, el prototipo las cumple de la siguiente manera:

- Los Círculos de Cooperación Intermunicipal consideran la realización de un taller mensual, con cinco grupos de talleres en total, los cuales estarán dirigidos por la OGTI del MEF y la SIP de la PCM, y a los que asisten los funcionarios de las áreas de tesorería y recaudación de las municipalidades de Lima y Callao, es así que “el cara-a-cara” se cumple como un elemento necesario para la interacción.
- Se llevarán a cabo cinco talleres, los cuales se desarrollarán con intervalos de un mes entre uno y otro, a excepción del segundo taller, que se realizará en el tercer mes; en total, todos los talleres se llevarán a cabo en seis meses como mínimo, por lo que se desarrollarán en un período de tiempo prudente.
- Como ya se mencionó, los talleres estarán dirigidos por la OGTI del MEF y la SIP de la PCM, cuyos funcionarios no solo ejercen como actores en la relación de la interacción con los funcionarios de las Municipalidades, sino como mediadores / facilitadores de la misma, nutriendo el intercambio; asimismo, participará un especialista de gestión por procesos y será el responsable de la emisión final de los documentos necesarios.
- Los talleres se desarrollan en dos turnos cada uno. En el primer taller se expone el diagnóstico de la situación, se presentan las bondades del SRTM y se plantea el componente anticorrupción. En el segundo taller, las Municipalidades ya brindarán sus propuestas de mejora en base a sus necesidades y realidades, y serán consensuadas con el MEF. En el tercer taller se programarán las acciones y las fechas para el inicio de la implementación del SRTM y las visitas y asesoramiento por parte del MEF. En el cuarto taller, las municipalidades presentarán sus avances respecto a la implementación del componente anticorrupción y a las acciones adoptadas para la implementación del SRTM. Por último, en el quinto taller, se presentará el modelo anticorrupción implementado en las municipalidades y estas comentarán su experiencia en base a la implementación del SRTM. De no haberse concluido el asesoramiento e implementación en alguna de las municipalidades, se propondrán fechas de visita. Entonces, como se puede apreciar de lo descrito anteriormente, cada uno de los talleres presenta un resultado concreto que será analizado y continuado según el avance de los mismos.

Es necesario precisar que, adicionalmente a la interacción, el intercambio de ideas y alcance de los objetivos, así como el tiempo en el que los actores del círculo están en constante comunicación, generan lazos en los que la confianza resulta indispensable.

En este sentido, la co-creación, como tal, ha sido adoptada en la Administración Pública en casos destacados como los que menciona el documento “Innovación Pública: un modelo de aportación de valor”, escrito por Carmina Sánchez, Marcelo Lasagna y Xavier Marcet (2013), haciendo referencia a Dinamarca como uno de los países “punteros” en esta área, el mismo que en 2002 creó el MinLAB, que en la actualidad es una unidad interministerial (Infancia, Educación, Empleo, Negocios) que involucra a ciudadanos y empresas, ayudando a los responsables de los ministerios en la toma de decisiones desde la perspectiva de los primeros como usuarios.

En Finlandia, una iniciativa que involucra a sus ciudadanos en la definición de los desafíos del país para el 2030, fue la TULEVAISUUS 2030, integrando las redes sociales para lograr la participación de los usuarios. En América Latina, el “Modelo de Gestión de la Innovación para la Administración Pública chilena” se implementó en la municipalidad de Conchalí, estando presente la co-creación durante todo el proceso, en la fase de ideación, de definición de la propuesta de valor y en la fase de prototipado, involucrando a todos los usuarios, con el fin de obtener proyectos innovadores de implementación rápida. Evidenciando así la implementación de la co-creación en las Administraciones Públicas en países como Dinamarca o Finlandia, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Así, la co-creación incorpora una variedad de actores (gobernanza colaborativa), los que, en el presente proyecto, tienen una clara idea de la necesidad de que esta se realice con ellos y no solo para ellos, aportando su experiencia en base a la función que desarrollan en el día a día, para analizar y generar soluciones a través de dinámicas innovadoras, cuya finalidad es desarrollar una solución o un enfoque nuevo, tal como se señala en el documento “Innovación y Co-Creación: Nuevos desafíos para las políticas públicas”, elaborado por Cristina Zurbriggen y Mariana González Lago (2014); En el documento citado, también se resalta este proceso como una forma de generar nuevo conocimiento de manera colectiva, transformando la información en “conocimiento colectivo” y combinando sus diferentes fuentes (intuitivo, emocional, científico, etc.), reflejándose en un aumento de la legitimidad y la responsabilidad en la gestión de los problemas públicos.

3.4.2. Proceso de testeo del prototipo final de innovación

Se procedió a diseñar y testear el prototipo de innovación. En ese sentido, es necesario señalar que el problema inicial del proyecto de innovación se denominó “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”. Así, en la primera etapa se desarrolló el marco conceptual del problema y se procedió a construir la arquitectura del mismo, sustentada en el marco institucional y normativo.

En una segunda etapa, se investigaron y desarrollaron las causas y subcausas que se le adjudican al problema, seguidamente, en una tercera parte, previa priorización de causas, se reformuló el problema, seleccionando como causa el “Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja”, y se redactó el desafío de innovación, desarrollando y sometiendo a un proceso de priorización el conjunto de ideas en base a experiencias exitosas, aporte de funcionarios y exposiciones como las del Círculo de Comparación de la Diputación de Barcelona, siendo esta última la idea priorizada.

En ese sentido, y luego de una división de la misma en tres componentes que permitió visualizar y conocer las características de cada uno de ellos, se procedió a diseñar el prototipo de innovación. En esta fase, se representó la idea seleccionada y conceptualizada posteriormente, identificando cada una de las características de la innovación, teniendo en cuenta el problema inicial.

Para el proceso realizado, se concertaron entrevistas con funcionarios de tesorería y/o recaudación de municipalidades de Lima Metropolitana como las de San Miguel, La Victoria, Jesús María, así como entrevistas con el jefe del área de Fiscalización y Control Tributario de la Municipalidad Distrital de Reque (Lambayeque), el Gerente Público de Recursos Humanos de Servir, un ingeniero de sistemas, con especialistas en gestión por procesos y con funcionarios de la Oficina de Sistemas de Información de la Oficina General de Tecnologías de la Información del MEF.

Respecto al beneficio de la gestión por procesos y la operativización de los mismos a través de la emisión de procedimientos formales, tal como lo señalamos anteriormente, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (2013), señala que la adopción de la gestión por procesos en las entidades del Estado

permitirá brindar servicios de manera más eficiente y eficaz, así como lograr resultados que los beneficien, dando oportunidades de mejora sin cambios normativos, sino usando mejor las herramientas con las que se cuenta. La gestión por procesos también permitirá tener mejores resultados en la satisfacción del ciudadano; asimismo, ofrece una alternativa para mitigar los riesgos del proceso a través de la mejora de herramientas disponibles que se materialicen en los Manuales de Procedimientos, siendo útil para: registrar el conocimiento de la institución disminuyendo los costes de información, favorecer la estandarización de las formas de trabajo aumentando la eficiencia, contribuir a la transparencia en la gestión, introducir la cultura de la calidad y la mejora continua en la organización, iniciar el proceso de organización de un servicio de atención integral a la ciudadanía, mejorar la calidad del servicio siendo eficiente y eficaz, y promover la participación de las personas de la organización y el trabajo en equipo.

Sobre el SRTM, en el mes de mayo de 2019, se concertó una entrevista con el Subgerente de Registro y Recaudación tributaria de la Municipalidad de San Miguel (Anexo n.º 6), quien explicó el flujo de generación de una deuda y cómo funciona el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales. Respecto a la normativa que regula el manejo de flujos y luego de leer los procedimientos respectivos, no encontró uno relacionado al proceso en análisis, por lo que señaló que hay un alto índice de riesgo debido a la falta de guía y uso discrecional del sistema. En ese sentido, también se concertó una entrevista con el Gerente de Administración Tributaria y Rentas de la Municipalidad de La Victoria y su funcionario de Rentas, que coincidió en la necesidad de generar manuales de procedimientos respectivos, revisar el tema del personal, el tema tecnológico, el tema de flujo de ingreso, corregir el problema del servidor que ocasiona que se cuelgue el sistema, no tener copias de seguridad de las cajas, perdiendo la información; todo ello para reducir los riesgos.

En el mes de octubre de 2019 se concertó una reunión con el jefe del área de Fiscalización y Control Tributario de la Municipalidad Distrital de Reque (Lambayeque) (según ficha de entrevista en Anexo n.º 12), quien, como tal, formó parte del equipo que gestionó y solicitó al MEF asesoría y acompañamiento a efectos de implementar el “Sistema de Recaudación Tributaria Municipal” en dicha municipalidad, asesoría que se dio, mitigando así los riesgos observados por los funcionarios de la mencionada comuna, constituyéndose en una experiencia exitosa. Se realizó una entrevista semiestructurada en la que se confirmó que uno de los

riesgos latentes en el sistema de algunas municipalidades es la vulnerabilidad del mismo, por lo que el citado funcionario recomendó la implementación del SRTM, siendo este, en líneas generales, un sistema que “deja huella”, adicionalmente, se puede cargar en el sistema de catastro, se puede adaptar para realizar todo tipo de cobros, tiene candados de seguridad y se interconecta con el SIAF; por ello consideró que para Lima y Callao era factible y necesario implementar el SRTM, es así que este elemento se incorporó en el prototipo.

Asimismo, realizó algunas observaciones respecto a los componentes del prototipo inicial que se le presentó, señalando que el tiempo entre uno y otro taller, ideados para realizarse en el Círculo de Cooperación Intermunicipal, podría ser de dos meses y no de uno como inicialmente se había planteado; adicionalmente, recomendó un acompañamiento transversal del MEF y que el compromiso de integridad se genere desde la alta dirección, así como evaluar la posibilidad de vincular la implementación del SRTM con la política de incentivos para asignar presupuesto a quien lo administre mejor, observaciones que, en su mayoría, se implementaron en base a la retroalimentación generada.

En una segunda entrevista con el precitado funcionario, señaló que considera el prototipo viable y una muy buena oportunidad para mejorar no solo el problema que se identificó, sino también la gestión de la administración tributaria municipal en general, asimismo, precisó que el SRTM es un sistema que debe ser operado de acuerdo a sus manuales y procedimientos, y que el sistema “da por hecho” que una oficina cualquiera en la que se implante este sistema tiene que tener procedimientos establecidos, así como la segregación de tareas y funciones, por lo que considera adecuado que en los círculos se trabajen los procedimientos y los documentos de gestión, considerando incluso la opción de establecer la mejor manera para que la oficina de administración tributaria se reorganice de modo tal que permita un funcionamiento óptimo del sistema, modificando de repente la estructura orgánica y las funciones de puestos para que todo vaya de la mano del funcionamiento del sistema.

Posteriormente, en el mes de diciembre de 2019, se concertó una reunión con la ingeniera Carroll Sally Huarhua Tantarico, Sectorista de Implantación y Capacitación – SRTM del MEF (según Ficha de entrevista en Anexo n.º 7), quien informó que, desde el año 2008, el SRTM se implementó en 184 municipalidades en Perú. Comentó también que es posible que algunas de estas lo hayan implementado y, posteriormente, lo hayan abandonado; adicionalmente, mencionó que los distritos de Comas, Barranco, Callao y San Borja han solicitado la implementación del SRTM en

las municipalidades. Respecto a casos de éxito precisó que, por ejemplo, la Municipalidad de Huánuco, implementando el sistema, incrementó en 600% su recaudación. Como un dato adicional, la ingeniera señaló que este sistema también tiene “pistas de auditoría”, que permiten conocer si se hizo algún cambio, quién lo hizo y en qué fecha, se permite el acceso a un usuario administrador del sistema, se interconecta con el SIAF, se pueden implementar los procedimientos establecidos en el TUPA, entre otros.

Así, mencionó que, para la implementación, primero se necesita una base referencial que se refleja en el casco urbano que contiene: las manzanas existentes, los nombres de las vías por color, la codificación catastral, entre otros; enfatizando en que no es un plano catastral, pero sí se solicita que se sectoricen catastralmente; en segundo lugar, del plano se desprende la información, entendida como la relación de habilitaciones urbanas, el listado de vías (en qué cuadra inicia y en cuál termina), los diversos sectores y las manzanas, especificando qué sector pertenece a qué determinada manzana; y, en tercer lugar, se ingresa al sistema toda la información y la declaración del contribuyente. Confirmando así la implementación del SRTM como uno de los componentes del prototipo.

En el mes de enero del presente año, por medio del correo electrónico institucional, la citada ingeniera realizó aportes al desarrollo de los componentes del prototipo. Respecto a la necesidad de tecnología para implementarlo, señaló que se requería de un financiamiento para su implementación a nivel nacional que incorpore al personal y la tecnología del equipo, lo cual debe ser asumido por las propias municipalidades, señaló también que con la implementación del SRTM se ahorrarán costos porque, actualmente, los sistemas son privados, y que se generarían ingresos desde el momento en que se logra ordenar la información que identifica la ubicación del predio, pues se hacen cobrables las deudas que, por no tener el predio identificado, no se podían realizar, aunando así al análisis de deseabilidad, viabilidad y factibilidad que posteriormente se desarrolló.

Asimismo, se consultó a funcionarios como la señora Milagros Barrientos Yaya, que trabaja en el día a día el tema de administración tributaria municipal, quien consideró al prototipo no solo interesante, sino que también viable, destacando el hecho de la reunión y la adopción de buenas prácticas y que, de alguna manera, se formalicen los procedimientos que se llevan a cabo.

Destacó también el hecho del ahorro que esta solución tendría, ya que contratar la creación de un sistema de rentas cuesta entre 50 000 y 200 000 soles, dependiendo de su calidad, y que el SRTM es un muy buen sistema, no obstante, habría que hacer énfasis en las condiciones del convenio que se firme con el MEF para que sea viable para las municipalidades. Señaló también que el catastro es la mejor herramienta de la administración tributaria y consideró que el sistema del MEF te obligaba a realizar un catastro actualizado, situación que obligaría a las municipalidades a implementarlo.

Adicionalmente, en la entrevista telefónica que se sostuvo con el señor Ricardo Barrios Reátegui, exfuncionario del área de recaudación tributaria de la Municipalidad Distrital de la Victoria, señaló que el SRTM es un buen sistema, pero que está hecho por tributaristas y no por municipalistas, por lo que considera al prototipo como una buena idea para que participen las municipalidades, asimismo, precisó que es necesario evaluar las distintas realidades de los gobiernos locales y obtener el compromiso y voluntad política para la implementación del sistema.

En la línea de lo mencionado, él precisó que esta es una buena oportunidad para mejorar también la gestión de la administración tributaria municipal, modificando quizá la estructura orgánica y las funciones y puestos, pudiéndose incluso emitir una directiva interna donde se asignen los roles a cada una de las áreas de forma expresa.

Debido a que uno de los componentes del prototipo es la mejora, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Tributario Municipal (SRTM), era necesario entrevistar un ingeniero de sistemas. En este caso, el ingeniero Hugo Saavedra Sanchez precisó la importancia de contar con indicadores de eficiencia e indicadores de control; los primeros van por tiempos, recursos y relacionados, y los de control son los que muestran eventos que podrían disparar un riesgo, por lo que para gestionar la información se necesita un sistema moderno con atributos de exactitud, oportunidad, accesibilidad, continuidad y finalidad.

Como conclusión del presente capítulo, el problema reformulado a partir de la causa seleccionada es que las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao requieren de procedimientos formales para el proceso estudiado, debido a que su carencia ocasiona, en gran medida, la alta incidencia de riesgos y otras deficiencias. De las experiencias tomadas en conocimiento, se puede señalar que las buenas prácticas y documentos para la mejora de la gestión pública, en su mayoría, están orientados al proceso de gestión de la administración tributaria en general; a partir de

lo señalado, se tomaron y adaptaron dos experiencias, estableciéndose el concepto final de innovación a los Círculos de Cooperación Intermunicipal como un espacio que permitirá que, a través de la co-creación, se emita el proceso y los procedimientos necesarios, así como se mejore, adapte y actualice el SRTM, exponiendo las buenas prácticas desarrolladas por las entidades e incorporando acciones de integridad en el marco de un componente anticorrupción.

Para el desarrollo del concepto, se generaron una cantidad considerable de ideas, las mismas que fueron ordenadas en cinco grupos según el tipo de idea, y se sometieron a un puntaje según criterios de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción, obteniendo el mayor puntaje los Círculos de Cooperación Intermunicipal, respecto a los cuales se procedió a detallar cada uno de los componentes, resultando el prototipo final de innovación expuesto.



CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO

En el capítulo 4 se presentan los análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad realizados, tomando como referencia las entrevistas realizadas con los especialistas y la recopilación de información en mérito a dichas entrevistas, y teniendo como base el prototipo final de innovación. Al respecto, la deseabilidad del prototipo tiene en cuenta la adherencia del usuario del mismo, correspondiendo en este acápite realizar un análisis de los actores relacionados, sus necesidades, características, entre otros, la factibilidad se relaciona con los aspectos operacionales y tecnológicos disponibles para implementar el desafío, y en la viabilidad se determinará si el prototipo es sustentable económicamente en el tiempo o no.

4.1. Análisis de deseabilidad

La deseabilidad del prototipo tiene en cuenta la adherencia del usuario del mismo, corresponde realizar un análisis de los actores relacionados, sus necesidades, características, entre otros, que nos permitan identificar la deseabilidad del prototipo para cada uno de ellos.

El prototipo propuesto permitirá desarrollar un proceso y sus procedimientos, dar a conocer de primera mano buenas prácticas para que sean adaptadas por las municipalidades que lo necesiten y adaptar un sistema con el que cuenta el MEF y que pone a disposición de las municipalidades de manera gratuita, componentes que darán solución a la alta incidencia de riesgos en el proceso mencionado, por lo que resulta necesario para las municipalidades, y se construirá un componente anticorrupción para el proceso; en ese sentido, resultaría beneficioso y amigable a efectos de su implementación. Asimismo, sumado a los beneficios de la gestión por procesos que hemos señalado anteriormente en base a lo mencionado por los especialistas y lo señalado en la Política de Modernización Pública al 2021, según lo señalado en el portal *web OBS Business School*, los procesos no necesariamente tienen que estar compuestos por tareas complejas, lo que sí resulta necesario es que las tareas estén conectadas unas con otras, por ello, la deseabilidad en este punto resulta alta.

El SRTM, según lo señalado en una entrevista por la ingeniera geográfica y Sectorista de Implantación SRTM del MEF, Carol Huarhua Tantarico, no resulta difícil de usar, por lo que no constituirá una traba para los usuarios y tendrá cabida de

manera adecuada en la vida laboral de las personas que lo usen, asimismo, no resultará costoso ni difícil de instalar; en caso contrario, si ocurriera alguna situación señalada, los talleres a ser llevados a cabo sirven para adaptar las necesidades de las municipalidades en las especificidades del sistema.

Se considera, teniendo en cuenta la opinión de los especialistas, que los talleres (en los que se creará el proceso, procedimientos y se expondrán las buenas prácticas), el sistema y el componente anticorrupción serán del agrado de las personas que estén involucradas en el prototipo, por ello, en general, las municipalidades, de tener toda la información respecto al sistema y la certeza de que será este adaptado a sus necesidades a través de los talleres, querrán usarlo, situación que no solo reducirá la incidencia de riesgos (situación problemática evidenciada en este trabajo), sino que también les permitirá ahorrar costos (ya que no tienen que adquirir otro sistema), mejorará la toma de decisiones al tener reportes con *data* que pueden transformar en información, entre otros; finalmente, teniendo en cuenta que los talleres son una vez por mes para cada municipalidad, estos no representan mayor pérdida de capacidad operativa y el beneficio a generarse es mucho mayor al costo del mismo para las municipalidades.

El primer actor a ser analizado, y el que está directamente relacionado, son los funcionarios y servidores del área de recaudación y tesorería de las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, los cuales deben considerar la mejora que conllevará la adopción de la gestión por procesos y la elaboración de los procedimientos, y los beneficios de adaptar el SRTM teniendo en cuenta los riesgos que se han identificado.

Cabe precisar que, según las entrevistas realizadas, funcionarios como la señora Milagros Barrientos Yaya, especialista en el área de recaudación tributaria municipal, se mostraron a favor de la implementación del prototipo y de propiciar un trabajo coordinado y articulado entre los sectores involucrados, añadiendo la posibilidad de que se discutan opciones adicionales para la mejora de la administración tributaria y mostrándose a favor de la integración del componente anticorrupción.

En ese sentido también se pronunció el señor Ricardo Barrios Reátegui, exfuncionario del Área de Recaudación Tributaria de la Municipalidad Distrital de la Victoria, resaltando la participación de los funcionarios municipales respectivos en los Círculos de Cooperación debido a su experiencia y conocimiento de las distintas realidades de cada uno de los distritos.

Así, el Abogado José Luis Saavedra Sánchez, Gerente Público de Recursos Humanos en Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, aunando a lo antes señalado, se pronunció sobre la posibilidad de que en los citados Círculos de Cooperación se llegue a un acuerdo para reorganizar la oficina de administración tributaria permitiendo un funcionamiento óptimo del sistema.

Como segundo actor, la alta dirección de las municipalidades son las que, de considerarlo, tomarán la decisión de destinar los recursos humanos y financieros, tanto para la asistencia a los talleres como para la adopción de los documentos del proceso emitidos, para la implementación del sistema y para la adopción del proceso y procedimiento emitidos, ahora, teniendo en cuenta lo señalado anteriormente y las ventajas que conllevaría la implementación, se considera que la mayoría de las municipalidades tomaría la decisión de asistir a los talleres.

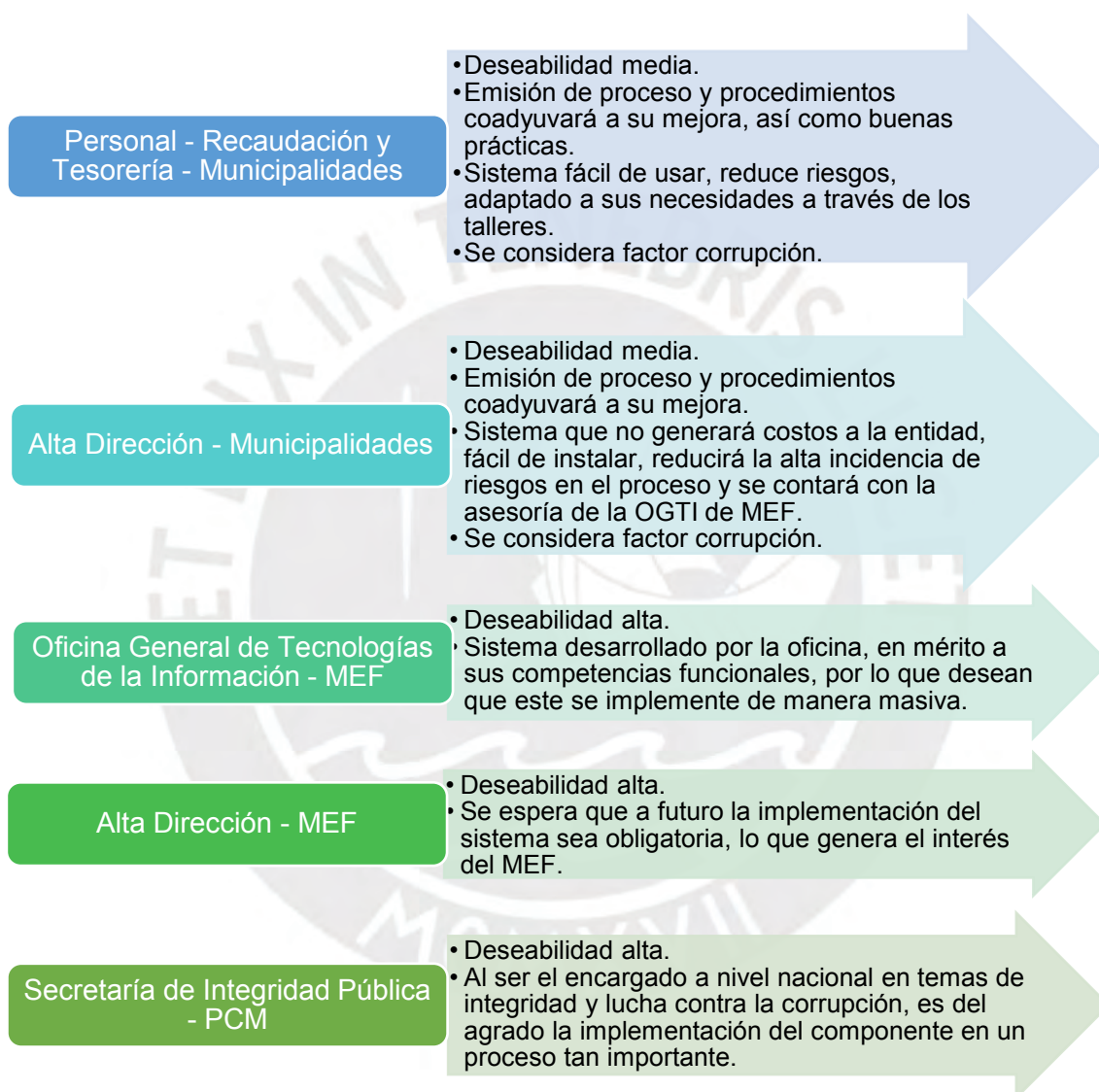
No obstante, lo señalado en el caso de los dos actores analizados, existe la posibilidad de que se cometan actos de corrupción en la entidad relacionados al proceso materia de análisis, por ello, ciertas municipalidades no querrán adoptar los documentos emitidos como consecuencia de los círculos ni implementar el sistema, y no tendrán la disposición de asistir a los talleres, toda vez que la implementación de la propuesta iría en contra de sus intereses, en ese sentido, la deseabilidad en algunas entidades sería alta y en otras sería baja, por lo que se considera que la deseabilidad en lo que respecta a los actores dentro de la municipalidad será de un nivel medio.

El tercer actor sería la OGTI del MEF, que tiene a su cargo el desarrollo del SRTM y busca la implementación del mismo, y los trabajadores de dicha oficina consideran necesaria la implementación del sistema y están dispuestos a desarrollar los talleres de manera que las municipalidades den sus alcances para la mejora, adaptación y actualización del sistema.

Como cuarto actor, la alta dirección del MEF, toda vez que se necesita voluntad política a efectos de impulsar el desarrollo de los talleres y dar los recursos humanos, logísticos y financieros que se necesiten para el desarrollo de los cambios, actualizaciones o mejoras en el sistema. En la entrevista realizada a los trabajadores de la OGTI, estos señalaron que se busca que a futuro este sistema sea de implementación obligatoria para los gobiernos locales del país, tal como se viene dando con el SIAF y el SIGA, por lo que se determina la deseabilidad alta para este actor.

El quinto y último actor es la SIP de la PCM como parte anexa de la dirección de los talleres, al ser la competente en temas de integridad y lucha contra la corrupción, servirá como asesora respecto a la implementación de un componente anticorrupción en el proceso. Lo mencionado se resume en la figura 19 presentada a continuación.

Figura 19: Nivel de deseabilidad por actor



Fuente: Elaboración propia

4.2. Análisis de factibilidad

El análisis de factibilidad se relaciona con los aspectos operacionales y tecnológicos disponibles para implementar el desafío, es necesario tener en cuenta que el concepto de innovación se denomina “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, el mismo que se desarrollará en forma de talleres, a través de ellos mejorándose, adaptándose y actualizando el SRTM, incluyéndose un componente anticorrupción al proceso, y elaborando el proceso y sus procedimientos, así como exponiéndose las buenas prácticas aplicadas para su posterior adaptación.

En ese sentido, el primer componente del prototipo son los talleres que se desarrollaran en grupos de cinco, compuestos por 10 gobiernos locales, con cinco talleres para cada uno de los grupos, los mismos que estarán dirigidos por un especialista en gestión por procesos, por funcionarios de la OGTI del MEF y funcionarios de la SIP de la PCM al incluirse un componente anticorrupción; por ello, para realizar estos talleres es necesaria la presencia de funcionarios de las áreas de tesorería y recaudación de los gobiernos locales, los cuales cuentan con las capacidades y la experiencia para dar a conocer el funcionamiento del proceso, así como poner en práctica el *demo* del SRTM a través de sus propuestas de mejora y adaptación, tomando en cuenta sus propias necesidades y realidades.

Serán cinco talleres para cada uno de los grupos, los mismos que se realizarán mes a mes o con un espacio de tiempo mayor, dependiendo de los acuerdos a los que se hayan llegado o el tiempo que necesiten los funcionarios, lo que hace factible la asistencia de los mismos, teniendo en cuenta también que no solo es una oportunidad de capacitación y adopción de experiencias y conocimientos, sino también de co-creación.

Respecto a los funcionarios encargados de liderar los talleres, y de acuerdo a las entrevistas realizadas, funcionarios de la Oficina de Tecnología de la Información se han encargado de implementar el Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) del MEF en municipalidades de otras regiones del Perú, por lo que están ampliamente capacitados en el tema y cuentan con la experiencia que se requiere para transmitir las buenas prácticas llevadas a cabo y proponer un proceso y sus respectivos procedimientos.

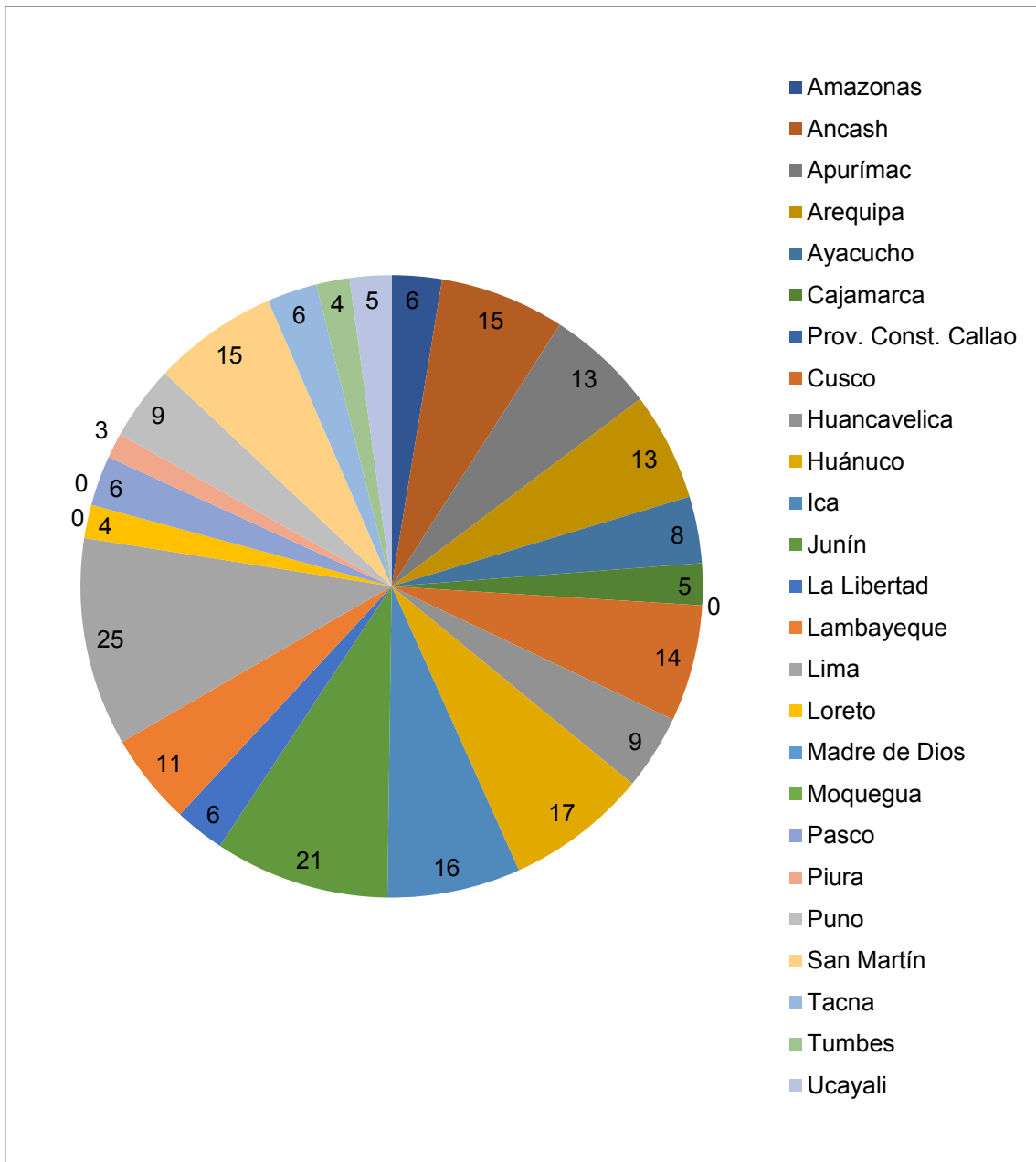
El segundo componente del prototipo está relacionado al mejoramiento, adaptación y actualización del sistema de recaudación municipal (SRTM) que el MEF

(Oficina de Tecnología de la Información) pone a disposición de las municipalidades de manera gratuita y que forma parte del programa de incentivos a la gestión municipal, mismo sistema que, a través de su plataforma, permite realizar todas las operaciones llevadas a cabo por las municipalidades para su recaudación, está interconectado con el SIAF, permitiría la estandarización del proceso, tiene candados de seguridad que permiten resguardar la integridad de la información, cuenta con manuales a disposición, permite llevar un control ordenado de la recaudación, facilitará tener a la mano indicadores, reportes y estadísticas respecto a la eficiencia de la recaudación y demás ventajas que ayudarán a planificar estrategias más agresivas para llevar a cabo una mejor recaudación durante el año.

Respecto a cómo encaja el SRTM con las operaciones actuales en los gobiernos locales usuarios, se debe señalar que coadyuva al ordenamiento de su información de declaraciones juradas y, por ende, al mejoramiento de la recaudación tributaria municipal en general; respecto al cambio que se necesita para que eso ocurra, se debe resaltar la importancia de la co-creación en los talleres y el involucramiento de los funcionarios de los propios gobiernos locales en términos de propuestas y aceptabilidad.

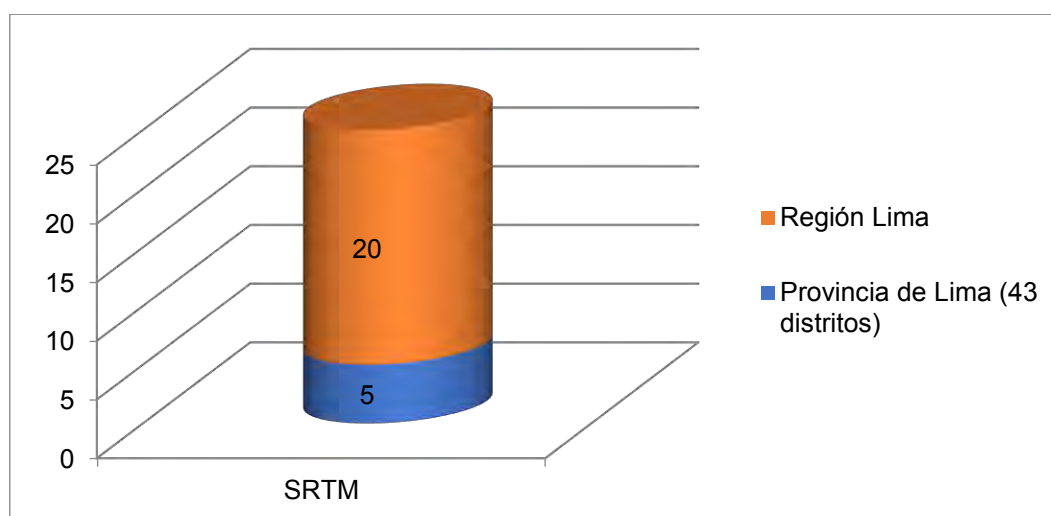
En ese sentido, también es importante señalar que, según el documento “Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018” (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018) del mes de diciembre de 2018, el 12,3% (231) de las Municipalidades que utilizan sistemas informáticos implementados por el Estado, hacen uso del SRTM, de las cuales cinco son municipalidades de Lima Metropolitana, ninguna lo utiliza en el Callao. Es decir, que la factibilidad de la implementación está demostrada porque sí existen municipalidades que hacen uso del sistema, las que, en su mayoría, son municipalidades fuera de Lima Metropolitana, como por ejemplo la Municipalidad Distrital de Reque, en la provincia de Chiclayo, caso del cual se tomó conocimiento en la entrevista realizada al jefe del Área de Fiscalización y Control Tributario de dicha municipalidad durante los años 2016 y 2017, solicitando al MEF asesoría y acompañamiento a efectos de implementar el SRTM, asesoría que se dio, mitigando los riesgos observados por los funcionarios de la mencionada municipalidad. En la figura 20 presentada a continuación, se muestran las municipalidades por región que usan el SRTM, y en la figura 21, las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao que lo usan.

Figura 20: Municipalidades que usan SRTM



Fuente: "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018" - INEI

Figura 21: Municipalidades de Lima que usan SRTM



Fuente: “Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018” - INEI

Asimismo, según lo indicado por la ingeniera Carol Huarhua, se requeriría de un financiamiento para la implementación del SRTM a nivel nacional con personal y tecnología en equipos, a cargo de cada gobierno local dependiendo de la magnitud del distrito y la cantidad de *data* que cada uno tenga por ingresar al sistema, lo cual resulta factible teniendo en cuenta que el Consejo Municipal es el que aprueba el presupuesto anual y que difícilmente este se ejecuta al 100% al final de cada año, así se tiene información periodística que señala que, al mes de noviembre del año 2019, los recursos ejecutados por los gobiernos locales de Lima representaron solo el 65% de lo recibido para el año señalado, y que para el 2020 se aprobó un aumento para las 43 municipalidades de Lima Metropolitana (El Comercio, 2019). Adicionalmente, no existen mayores limitaciones físicas o culturales para su implementación, y, por el contrario, forma parte del plan de incentivos a los gobiernos locales.

Adicionalmente, se debe precisar que en la entrevista sostenida con Milagros Barrientos Yaya, especialista en el área de recaudación tributaria, gerente de rentas y administración tributaria en municipalidades locales, señaló que un sistema de rentas con cajas cuesta como mínimo 50 000 soles, y uno bueno, 200 000 soles, por lo que el sistema gratuito que el MEF pone a disposición de la municipalidades no solo le ahorraría al gobierno local ese monto, sino que el costo asociado al mismo no es tan alto (migración de *data*, adaptación de la misma al sistema, ingenieros, entre otros).

En ese sentido, se expresó Ricardo Barrios Reátegui, exfuncionario del Área de Recaudación Tributaria de la Municipalidad Distrital de la Victoria, quien en la

entrevista realizada señaló que el SRTM permitiría el ahorro en la inversión que harían las municipalidades, muchas de las cuales no cuentan con los recursos necesarios.

El tercer componente, como se señaló líneas arriba, es el componente anticorrupción, para el cual se tomaron los marcos institucionales sobre la materia dados por el Estado tales como la política y el plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción.

En ese sentido, se adaptarían al modelo los ejes sobre la capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción, identificación y gestión de riesgos, y la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción; en lo que corresponda, este componente dentro de los talleres estaría a cargo de la SIP de la PCM, la misma que, según los “Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la administración pública” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019), es el órgano responsable de ejercer la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como desarrollar los instrumentos para tal fin, orientando la actuación de las entidades públicas en todos sus niveles, así como la de sus servidores en la lucha contra la corrupción, y en cuyos objetivos respecto a “la función de integridad” está la de “promover una cultura de integridad y ética pública y fortalecer la confianza de la ciudadanía en las entidades públicas”, resultado factible que esta secretaría colidere la realización de los talleres.

4.3. Análisis de viabilidad

A efectos de determinar si el prototipo es sustentable económicamente en el tiempo o no, podemos señalar que, respecto a la viabilidad del prototipo, la realización de los talleres implica logística para organizarlos, incluido un espacio en el que se puedan llevar a cabo, a saber:

Para determinar los costos del proyecto se utilizó una combinación de tres técnicas teniendo en cuenta lo escrito por Marc Bara en el artículo “12 técnicas para la estimación de costes en proyectos” publicado en *OBS Business School* (s.f). La primera es la denominada el Juicio de expertos, y consiste en preguntar y guiarse por los conocimientos y experiencias de personas que han realizado un trabajo igual o semejante al cual se le está determinando el coste. Al respecto, se ha entrevistado a Marco Zeña Requejo, exfuncionario de la Municipalidad Distrital de Reque y especialista en el tema, quien ha sido responsable de la implementación del SRTM en la mencionada municipalidad, asimismo, se ha entrevistado al ingeniero de sistemas

Hugo Saavedra Sanchez, especialista en gestión de procesos y que ha realizado consultorías a instituciones en el mencionado tema.

La segunda técnica es denominada Estimación paramétrica, que consiste en una estimación con base a parámetros, también pueden usarse datos de proyectos anteriores y datos de referencia. La estimación se realiza con base a la relación entre variables, tales como cantidades producidas, horas hombre por desarrollo, transporte por recorrido, entre otros. Al respecto, se ha entrevistado a la ingeniera geográfica Carol Huarhua, implementadora del SRTM en el MEF, quien brindó información sobre datos de referencia para el cálculo de la realización de catastros y algunos costos como los de digitadores para la migración de la *data* en la implementación del SRTM. También se entrevistó al señor Gustavo Villanueva Salvador, especialista en gestión por procesos, quien nos brindó información sobre el sueldo de un especialista en procesos con el perfil necesario para liderar el componente de elaboración del proceso y los documentos necesarios.

La tercera técnica es la denominada Estimación con tres valores, conocida como método PERT (*Project Evaluation and Review Techniques*), que consiste en identificar tres posibles valores: el optimista, el pesimista y el más probable. Es utilizada en escenarios inciertos y con diferentes antecedentes o muchas variables que puedan afectar el valor final; para su cálculo existen dos fórmulas, una que calcula el promedio de los 3 valores posibles y la otra que se basa en una distribución *beta*, tal como se muestra a continuación:

$$\text{Coste estimado} = \frac{\text{Optimista} + 4(\text{Más probable}) + \text{Pesimista}}{6}$$

A efectos de determinar si el prototipo es sustentable económicamente en el tiempo o no, podemos señalar que, respecto a la viabilidad del prototipo, la realización de los talleres implica logística para organizarlos, incluido un espacio en el que se puedan llevar a cabo, asimismo, se incluirán los costos promedios, a saber:

La tabla 13 muestra el detalle de los costos en los que se incurriría para llevar a cabo los talleres que se desarrollarían en los Círculos de Cooperación Intermunicipal.

Tabla 13:
Costeo de los talleres

Presupuesto para un taller de 25 personas:		
1	Alquiler de local para 30 personas por todo el día:	S/ 530.00
2	Alquiler de Proyector Multimedia todo el día:	S/ 190.00
3	Alquiler de laptop todo el día:	S/ 90.00
4	Coffe break para 25 personas (x2 media mañana y media tarde)	S/ 750.00
5	Almuerzo para 30 personas	S/ 600.00
(*)	Costo promedio por taller	S/ 2160.00
(**)	Costo total: 5 grupos de 5 talleres: (*) x 25	S/ 54000.00

Fuente: Cotización en portales *web*

Se debe tener en cuenta que los costos de los puntos del 1 al 3 son referenciales, toda vez que los talleres pueden realizarse en las instalaciones del MEF, de alguna municipalidad, o de la PCM, lo mismo ocurre con el equipo multimedia y la laptop. En caso de que alguna de las entidades involucradas (MEF, PCM, 50 municipalidades) pueda brindar el local para el taller, la laptop y el proyector multimedia, el costo promedio por taller sería de S/1 350,00 por taller, lo cual daría como total S/33 750,00.

Asimismo, teniendo en cuenta que del trabajo conjunto y mediante la co-creación se determinará y documentará el proceso, procedimientos y demás documentos conexos, se ha considerado necesario el costeo de un especialista en procesos que dirija el taller y que, luego de las actividades necesarias durante todo el tiempo que dure el taller, entregue los documentos para que el mencionado proceso esté documentado y dejen de establecerse procedimientos informales para la operativización del proceso. La tabla 14 muestra el costeo para la contratación de un especialista en gestión por procesos.

Tabla 14:
Costeo para contratación de especialista en procesos

Presupuesto para contratación de especialista en gestión por procesos:		
1	Opción 1: Contratación de especialista en procesos por 6 meses a razón de 10 000 soles al mes.	S/. 60 000.00
2	Opción 2: Contratación de consultoría para la participación en los talleres como director de las actividades, para la elaboración del proceso y procedimientos y emisión de documentos necesarios.	S/. 60 000.00
	Costo total: cualquier opción	S/ 60 000.00

Fuente: cotizaciones consultadas con especialistas en entrevistas

De otro lado, no obstante, la opinión de todos los especialistas consultados respecto a que para la estimación de costos de la implementación del SRTM resultaba necesario la evaluación pormenorizada de cada municipalidad, se ha realizado una aproximación, teniendo en cuenta la técnica de estimación paramétrica de los costos en el escenario más pesimista que implicaría la implementación del SRTM.

Según lo señalado por los especialistas, existen dos costos relacionados a la implementación del SRTM, el primero está relacionado con la actualización o la realización del catastro en el distrito, actividad que puede reemplazarse por una actualización de información predial (que resultaría menos costosa que el catastro, aunque menos útil para otros fines) o que podría reemplazarse también por una campaña voluntaria de actualización de información predial con publicidad en medios, sorteos, beneficios tributarios, entre otros (que también resultaría menos costosa que el catastro, aunque se corre el riesgo de que no se consigan los objetivos buscados). Según la ingeniera Carol Huarhua y Marco Zeña, las tres alternativas funcionan para efectos de la implementación del SRTM, asimismo, incluso en algunas municipalidades con la información con la que cuentan puede implementarse el mismo sin necesidad de actualizar la información de los predios en el distrito.

Se recalca que la opción a elegirse, el costo de la misma, el tiempo empleado, entre otros factores, depende de diversos componentes y de la realidad de cada municipalidad, pudiendo darse el caso incluso que haya municipalidades en las que no sería necesaria ninguna inversión en este componente para la implementación del SRTM.

Respecto a la realización de un catastro, para los especialistas antes mencionados, esta es una inversión ideal que se debería realizar por distintas razones y que el promedio de recupero de la inversión es muy rápido. El señor Marco Zeña señalaba que, por ejemplo, tuvo un caso en el que una compañía minera pagaba de impuesto predial 18 000 soles al año, y luego de realizar la actualización del catastro, pasó a pagar 150 000 soles al año, por lo que considera que el recupero de la inversión está asegurado en cualquier caso.

Asimismo, la especialista del MEF nos señaló que existen muchas maneras de financiar un catastro o una actualización de *data* con motivos de rentas, que hay organismos internacionales que se encuentran prestos a brindar el financiamiento para realizarlo a través del MEF; por ejemplo, señaló que se ha suscrito un convenio con el Banco Mundial para el préstamo de cuatrocientos millones de dólares para la

realización de catastros en el país, el MEF transferirá el dinero al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y este, mediante convenios con las municipalidades, realizará los catastros; indicó que las dos primeras municipalidades en realizarse el catastro serían dos municipalidades de Lima Metropolitana. En ese sentido, la especialista consultada del MEF señaló que una municipalidad promedio en Lima Metropolitana y Callao, puede gastar en promedio tres millones de soles para su realización.

Cabe señalar que, si bien el catastro incrementará el costo de nuestro prototipo, en caso alguna municipalidad considere hacerlo (no resulta necesaria la realización del catastro para su funcionamiento, pero es una posibilidad), la inversión realizada, además de propiciar el aumento de la recaudación, trae consigo muchos beneficios positivos para la gestión municipal. Según una presentación colgada en la página *web* de la municipalidad de Los Olivos, los beneficios del catastro son los siguientes: la seguridad de la propiedad de los contribuyentes, el cálculo del valor de cada predio, el ordenamiento territorial, el uso de la planificación de proyectos para beneficio de la población, la determinación de las zonas de riesgo y vulnerables en mérito a los mapas temáticos, planos catastrales y subdivisión de lotes, certificados de transferencia de propiedad, planos catastrales para la rectificación de áreas y linderos, apoyo en temas legales y tributación municipal justa.

El segundo costo en el que se tendría que incurrir para la implementación del SRTM es la migración de la *data* del sistema usado por las municipalidades, nuevamente, este costo, el tiempo y los recursos a emplearse para la mencionada migración depende de la realidad de cada municipalidad, la cantidad de información utilizada, entre otros factores, asimismo, esta labor puede realizarse con personal de la municipalidad o con digitadores externos.

Para calcular un costo promedio, en caso se tenga que contratar digitadores externos, se sugirió que se utilice la información del último censo nacional, y que a la información de viviendas de cada distrito se le agregue un 20% con el fin de tomar ese monto de referencia para el cálculo de unidades catastrales en el distrito; asimismo, tener en cuenta que un digitador puede digitar en promedio 60 DJ de unidades catastrales por día (a razón de una DJ por unidad predial) y que estos pueden cobrar en promedio 3 000 soles por mes.

Así también, la misma funcionaria informó que el ente técnico rector del SRTM, la Dirección General de Políticas Macroeconómicas y Descentralización Fiscal del

Ministerio de Economía y Finanzas, ha solicitado a la OGTI, como unidad desarrolladora del sistema, que realice los ajustes necesarios para que el SRTM pueda recibir la *data* de cualquier sistema utilizado por las municipalidades de manera automática. Indicó además que dicha actualización estaría lista en cinco o seis meses como máximo, por lo que, en este último caso, el único costo en el que se incurriría de no contar con un especialista en la municipalidad, es la consultoría por un mes de un ingeniero de sistemas especialista en la herramienta *Oracle*, que en promedio podría costar 6 000 soles.

Asimismo, Milagros Barrientos y Ricardo Barrios, funcionarios entrevistados, consideran que la situación más probable que oriente a las municipalidades a utilizar el sistema es que estas no cuenten con los recursos necesarios para adquirir un sistema eficiente, por ello, utilizarán, en base a la información con la que cuentan de las unidades catastrales (hay que tener en cuenta que la mayoría de las municipalidades de Lima tienen información actualizada, ya que “de eso viven” por ser su principal fuente de ingresos la recaudación) campañas de actualización voluntaria de información predial con publicidad en la página *web* de la entidad, información sobre beneficios tributarios en los estados de cuenta remitidos, carteles en las calles, volanteo en los mercados, envío de correos electrónicos y sorteos (señalan que lo usual es que se sortee un auto). Las tablas 15, 16 y 17 muestran el costeo para la implementación del SRTM.

Tabla 15:
Costeo para implementación del SRTM – Escenario pesimista

Escenario pesimista - Presupuesto para implementación del SRTM en las municipalidades:		
1	Realización de catastro en una municipalidad promedio en la ciudad de Lima:	S/ 3 000 000.00
2	Contratación de digitadores para la migración de data	S/ 180 000.00
	Costo total para la implementación del SRTM	S/ 3 180 000.00

Fuente: Entrevistas realizadas con especialistas

Tabla 16:
Costeo para implementación del SRTM – Escenario optimista

Escenario optimista - Presupuesto para implementación del SRTM en las municipalidades:		
1	Actualización de Información catastral para rentas	S/ 0.00
2	Migración de la data	S/ 0.00
Costo total para la implementación del SRTM		S/ 0.00

Fuente: Entrevista realizada con especialista

Tabla 17:
Costeo para implementación del SRTM – Escenario más probable

Escenario más probable - Presupuesto para implementación del SRTM en las municipalidades:		
1	Realización de campaña para la actualización voluntaria de información de predios	S/ 41 000.00
2	Migración de la data	S/ 6 000.00
Costo total para la implementación del SRTM		S/ 47 000.00

Fuente: Entrevistas realizadas con especialistas

El desglose de los costos antes mostrados se detalla en Anexo n.º 21, asimismo, si tomamos en cuenta la fórmula basada en una distribución *beta*, la cual consiste en que el coste estimado es igual a la suma del costo del escenario optimista, más cuatro veces el escenario más probable, más el costo del escenario pesimista, dividido entre seis, tenemos lo siguiente:

$$\text{Coste estimado} = \frac{\text{Optimista} + 4(\text{Más probable}) + \text{Pesimista}}{6}$$

$$\text{Coste estimado} = \frac{0,00 + 4(47\ 000,00) + 3\ 180\ 000,00}{6}$$

$$\text{Coste estimado} = \text{S/. } 561\ 333,33$$

Se ha tomado en cuenta la fórmula basada en una distribución *beta*, ya que, según lo señalado por Alejandro Perez (2014), PMP en Cleolevel, una página que publica artículos de gestión por proyectos y dicta cursos al respecto, está comprobado que una estimación que usa esta fórmula es más precisa y realista que la que usa el método triangular o el promedio.

Finalmente, el componente anticorrupción está básicamente relacionado a que las entidades, en el marco de los círculos, decidan las acciones de integridad más costo efectivas (basadas en la normativa emitida por el gobierno nacional en la

materia), con la finalidad de que el proceso tenga ese componente tan importante y necesario en los procesos de la gestión pública.

Al respecto, si bien es un tema que no han trabajado mucho las municipalidades, podría ser el inicio de una buena práctica de gestión en el manejo de otros procesos en la gestión municipal. Refiere Milagros Barrientos que, en el mejor de los casos, las municipalidades no gastarán más de 10 000 soles para un componente de esa naturaleza en ese proceso, sin embargo, la mayoría de acciones propuestas se enmarcan en las funciones que realizan las municipalidades en sus diversas áreas (sistemas, comunicaciones, trámite documentario, entre otras), la idea de este componente es que con los círculos se proponga la creación de actividades con los recursos con los que cuenta la municipalidad y se comprometa e involucre a la gestión en general, es decir, a la alta dirección, funcionarios y servidores en el desarrollo de los mismos.

Por lo mencionado, se ha considerado el presupuesto señalado anteriormente para la contratación de un especialista en riesgos con el fin de que, a través de una consultoría, determine, en conjunto con las personas del área de recaudación, los riesgos de corrupción derivados del proceso y proponga los controles que permitan mitigarlos. La tabla 18 muestra el costeo para la implementación del componente anticorrupción.

Tabla 18:
Costeo para implementación del componente anticorrupción

Presupuesto para implementación de acciones de integridad relacionadas al componente anticorrupción:		
1	Publicación por parte del MEF en su página de los resultados obtenidos en mérito a los círculos.	S/ 0.00
2	Consolidación y publicación de rendiciones de cuentas e indicadores de todas las municipalidades por parte del MEF.	S/ 0.00
3	Que cada municipalidad publique un acápite denominado: "Conoce lo que recauda tu municipalidad", para conocer la recaudación diaria, mensual y anual; así como el histórico de lo recaudado desde que se tenga data.	S/ 0.00
4	Explicar en video el proceso de recaudación con la implementación del nuevo modelo, la utilización del nuevo sistema y las mejoras que se tienen respecto al proceso que se ha venido llevando a cabo.	S/ 0.00
5	Instaurar mensajes en cada parte del SRTM, con consejos de integridad que den cuenta de los valores y contenidos éticos de la entidad.	S/ 0.00
6	Implementar un mecanismo de denuncias relacionadas a este proceso.	S/ 0.00
7	Poner en conocimiento de los trabajadores del área y de la entidad, los hechos de corrupción cometidos y las sanciones aplicadas.	S/ 0.00
8	Solicitar en conjunto a la CGR los casos emblemáticos evidenciados y las sanciones impuestas en el ámbito penal, civil y/o administrativo y hacerlas de conocimiento de los trabajadores del área.	S/ 0.00
9	Realizar la identificación y la gestión de riesgos de corrupción.	S/. 10 000.00

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, si sumamos el costo de la realización de los talleres (S/ 54 000,00) y de la contratación para el especialista en gestión por procesos (S/ 60 000,00), resulta en total S/ 114 000,00, costo que sería asumido por el MEF; de otro lado, la implementación del SRTM, que incluye el componente de realización de un catastro en la entidad, que representa el componente con más materialidad de la propuesta (S/ 557 333,33), y la realización de ciertas actividades de integridad que serán incluidas en el proceso (S/ 10 000,00), tenemos un costo total de S/ 567 333,33, que sería asumido por cada municipalidad, tal como se señala en la tabla 19.

Tabla 19:
Costeo a ser asumido por el MEF y por las municipalidades

Rubro	Monto	Actor que asume	Detalle
Costo de Talleres	S/ 54 000.00	MEF	Costo único
Costo de Especialista en Gestión por procesos	S/ 60 000.00		
TOTAL	S/ 114 000.00		
Implementación del SRTM	S/ 557 333.33	Gobiernos Locales	Costo por Gobierno Local
Componente Anticorrupción	S/ 10 000.00		
TOTAL	S/ 567 333.33		

Fuente: Elaboración propia

Ahora, si tenemos en cuenta la opinión de una funcionaria especialista en el tema, la contratación para la creación de un sistema va desde los 50 000 hasta los 200 000 soles, dependiendo de la calidad del mismo, por lo que lo señalado líneas arriba representa un ahorro ya de 30%, toda vez que el MEF entrega de manera gratuita el sistema.

Asimismo, los beneficios de mayor recaudación, al tener un catastro actualizado o realizar una actualización de datos de rentas en el distrito, resultan difícil de calcular, sin embargo, como ejemplo tenemos la manifestación de uno de los especialistas que señaló que tuvo un caso de una empresa que pasó de pagar 18 000 soles mensuales a 150 000 soles solo por la actualización de la información, lo cual representa un ingreso mucho mayor para la municipalidad.

Así también, en la entrevista realizada a la funcionaria del MEF, ella nos señaló que, sin importar el costo del catastro, esta es una poderosa herramienta de gestión y que permitiría el recupero de la inversión, si no durante el primer año, máximo a los dos años posteriores de su ejecución.

El presupuesto que se invertiría para la ejecución del prototipo sí calza en el presupuesto de las entidades involucradas, toda vez que el fin del mismo se enmarca en las competencias que tiene cada entidad, no resulta un pago por parte del ciudadano y el retorno de la inversión se verá reflejado en la mayor recaudación de las municipalidades (es uno de los beneficios principales señalados por los especialistas), lo cual supondrá una mejora económica (situación que ya ha sido evidenciada en otros gobiernos locales), ordenamiento de la recaudación municipal, menores pérdidas por robo de cajeros, y disminución de riesgos que supondrá la gestión de los mismos a través del sistema.

Como conclusión del capítulo, se puede señalar que, respecto al análisis de deseabilidad, se analizaron los cinco actores principales relacionados al problema y al prototipo planteado: el personal que labora en las áreas de recaudación y tesorería en las municipalidades, la alta dirección de las municipalidades, el personal de la Oficina General de Tecnologías de la Información del MEF, la Alta Dirección del MEF y la Secretaría de Integridad Pública de la PCM; llegando a la conclusión de que los dos primeros tienen una deseabilidad media y para los tres últimos la deseabilidad es alta.

Sobre la factibilidad, se concluye que el prototipo de innovación cuenta con factores que coadyuvan al correcto funcionamiento en los aspectos operacionales y tecnológicos que permitan que este prototipo sea implementado; finalmente; respecto a la viabilidad con la que contaría el desafío para su implementación, cabe resaltar que la totalidad de las personas consultadas consideran que el costo beneficio que traería consigo la implementación de los Círculos de Cooperación Municipal, en especial al implementarse el SRTM, es positivo, señalándose que cualquier monto que se invierta será recuperado con una mejor recaudación, sin mencionar que el proceso estará libre de riesgos y mejor ordenado al tener un proceso y sus procedimientos establecidos de manera formal, asimismo, se realizó el costeo para la implementación del prototipo utilizando una combinación de técnicas de costeo como juicio de expertos, estimación paramétrica y análisis de propuestas.

Conclusiones

- El problema público denominado “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao” se sustenta en el marco de los Servicios de Control Simultáneo que ejecuta la CGR, mediante un operativo denominado “Buen uso de los recursos municipales”, en el que se realizó “arqueo de fondos”, a 265 municipalidades distritales y provinciales y cuatro Servicios de Administración Tributaria (SAT); para el caso de Lima Metropolitana y Callao, se realizaron 50 acciones simultáneas, emitiéndose igual número de informes, en base a los cuales, se analizó la información y se identificó la cantidad de riesgos implícitos en los subprocesos siguientes: “Custodia” con 58 riesgos, “Recaudación” con 36 riesgos, “Depósito” con 33 riesgos y “Registro” con 17 riesgos. Así, respecto a los tipos de riesgo identificados, 80 son “Operativos”, 77 son “Financieros”, 49 son de “Corrupción”, 14 de “Cumplimiento” y 10 “Tecnológicos”.
- Basados en la experiencia de la problemática en el sector público, la arquitectura del problema, su análisis respectivo, y en los informes resultantes del operativo de control realizado por la CGR, se identificaron las causas que influyen sobre el problema: i) Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema informático que soporta el proceso y carencia de niveles de seguridad del mismo, ocasionados debido a la inexistencia de licencia y manuales por la no utilización de *software* legal por parte de las entidades, ii) Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja, iii) Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes, ya que las municipalidades no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia ni *software* legal que sostenga el proceso, iv) Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorarlo, al no contarse con un sistema que recoja, organice y analice *data* que permita la mejora.
- Respecto a la primera causa, incide principalmente en los riesgos relacionados al proceso de recaudación, ya que es en esta parte del proceso donde se registran en el sistema informático las operaciones de pago por recaudación por parte de los trabajadores de la municipalidad, y es en donde se genera el uso de discrecionalidad y el riesgo de manipulación de información e ingreso de información no real, aumentando el índice de riesgo del proceso mencionado.

- La segunda causa es transversal a todas las demás y se origina por la carencia de procedimientos formales para la operativización del proceso, no se documentan los procesos y ejecutan el procedimiento como se les ha explicado verbalmente, sin delimitar funciones ni responsabilidades, generando desorden y creando espacios que aumentan la posibilidad de sustracción y pérdida de fondos, sumado al hecho de que se pierde la capacidad de sancionar y recuperar dinero ante contingencias suscitadas a futuro, ocasiona en parte la alta incidencia de riesgos en el mismo,
- Respecto a la tercera causa, se determinó que 30 municipalidades de Lima Metropolitana y cuatro del Callao no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo para el manejo de efectivo, asimismo, 11 municipalidades de Lima Metropolitana y tres del Callao no cuentan con cámaras de vigilancia en los centros de recaudación, adicionalmente, 16 municipalidades de Lima Metropolitana y seis municipalidades del Callao no cuentan con *software* legal que soporte el proceso. Las debilidades de control interno antes mencionadas redundan en medidas de seguridad insuficientes en cobertura de riesgos, físicas e informáticas, resultando necesario que las municipalidades implementen un plan de seguridad que incluyan acciones preventivas y/o correctivas que reviertan la situación antes descrita.
- En cuanto a la cuarta causa, el hecho de que los sistemas usados no sean legales denota precariedad, ocasionando que no existan mecanismos para generar información, tales como *data* de las operaciones, reportes, indicadores, entre otros, y realizar el análisis del proceso propiciando la mejora de este, impidiendo una retroalimentación que resultaría beneficiosa para alcanzar los objetivos planteados por la entidad.
- Luego de analizar las causas y realizar su jerarquización, se identificó que la causa “Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso” será sobre la cual se intervendrá para generar soluciones que impacten en el problema, con el objetivo de mitigarlo o eliminarlo.
- Acerca del desafío de innovación, y teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, se planteó la siguiente pregunta ¿Cómo podemos mejorar los procedimientos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao para coadyuvar a la mejora de la capacidad y eficiencia del citado proceso e impulsar su modernización?
- Es así que, el concepto final de innovación se ha denominado “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, los cuales son una herramienta de gestión y *benchmarking* orientada a la mejora de la gestión mediante el análisis de

indicadores y el intercambio de experiencias, adaptando una experiencia positiva de la ciudad de Barcelona (“Círculos de Comparación”) a la realidad e idiosincrasia peruana a efectos de mejorar el servicio de recaudación, custodia, depósito y registro, a las exigencias de la gestión pública moderna, teniendo como base un proceso de co-creación destinada al área / subgerencia / departamento / oficina (o lo que corresponda) de tesorería y/o rentas de las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, permitiendo también el mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal, por lo que forman parte de este concepto la OGTI del MEF (que también es ente técnico rector del Sistema Nacional de Tesorería) y la SIP de la PCM al incluir un componente anticorrupción.

- El diseño de la propuesta “Círculos de Cooperación Intermunicipal” se materializa a través de talleres (reuniones periódicas), y en el marco de la co-creación, se emitirá el proceso y sus respectivos procedimientos, se mejorará, adaptará y actualizará el Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM) que el MEF pone a disposición de las municipalidades a efectos de que este sea la base para el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, incluyendo, como ya se mencionó, un componente anticorrupción y la exposición de buenas prácticas municipales, por lo cual se contemplan tres componentes.
- El primer componente se denomina Círculos de Cooperación Intermunicipal, una herramienta de gestión y *benchmarking* orientada a la mejora de la gestión a través de talleres cooperativos, y en el marco de la co-creación, se emitirá el proceso y sus respectivos procedimientos, se expondrán las buenas prácticas llevadas a cabo, se realizará el mejoramiento, adaptación y actualización del SRTM, a fin de que a partir de este se establezca el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro estándar para las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao, y que cuente con un componente anticorrupción desarrollado con el monitoreo de la SIP de la PCM.
- Los Círculos de Cooperación Intermunicipal se llevarán a cabo a través de talleres, un taller mensual (dependiendo de los avances), cinco días hábiles, cinco grupos de talleres en total, de 10 municipalidades, dirigidos por la OGTI del MEF y la SIP de la PCM, asistiendo funcionarios del área de tesorería y recaudación de las municipalidades de Lima y Callao (máximo 25 por grupo), los talleres se dividirán por grupos de municipalidades.
- Respecto al segundo componente, Mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Municipal (SRTM) que el MEF pone a disposición de las

municipalidades, se debe tener en cuenta que dicho sistema permite, a través de su plataforma, realizar todas las operaciones llevadas a cabo por las municipalidades y se encuentra interconectado con el SIAF, permite la estandarización del proceso y procedimientos llevados a cabo, tiene candados de seguridad que permiten resguardar la integridad de la información, los manuales están a disposición en el portal *web* del MEF, permite hacer una caja desconcentrada con terminal externo para que la municipalidad decida dónde puede llevar a cabo la recaudación, permite llevar a cabo un control ordenado de la recaudación por concepto, respecto a los extorno, cuenta el sistema con un control mejor procesado con autorizaciones por las personas competentes (identificando responsables), permite ordenar las finanzas contablemente; por lo que el área / subgerencia / departamento / oficina (o lo que corresponda) de recaudación y/o tesorería de las municipalidades de Lima y Callao deberán asistir a los talleres, comprometerse en participar activamente de los Círculos de Comparación Intermunicipal y llevar a cabo las acciones necesarias para implementar el SRTM.

- El tercer componente es el de anticorrupción, transversal a las etapas del proceso, sustentado en el contexto nacional, siendo que el Estado, a través de la PCM, en los últimos años ha emitido la Política y el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, instrumentos donde se señalan los objetivos, lineamientos, estándares, las acciones priorizadas, indicadores, metas y responsables para prevenir y combatir este flagelo e impulsar la integridad en la administración pública, documentos que se encuentran bajo la supervisión y monitoreo de la SIP de la PCM. El presente modelo tomará elementos de los documentos antes mencionados, garantizando la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado: en este caso, poniendo en conocimiento el nuevo sistema y modelo, para que sea atendido por la ciudadanía y pueda ser fiscalizado socialmente, mediante el acápite en la página *web* de cada municipalidad, denominado: “Conoce lo que recauda tu municipalidad”, promoviendo e instalando una cultura de integridad y de ética pública en los(as) servidores(as) civiles y en la ciudadanía en cada parte del proceso, con consejos de integridad, implementando un mecanismo de denuncias relacionadas a este proceso, identificando y gestionando los riesgos de corrupción, asegurándose de que los hechos de corrupción que estén relacionados a este proceso sean sancionados.
- Respecto al proceso de desarrollo del prototipo final de innovación, se desarrollaron y se sometieron a un proceso de priorización el conjunto de ideas en base a experiencias exitosas, aporte de funcionarios y exposiciones, se identificaron cada una de las características de la innovación, teniendo en cuenta

el problema público y luego de haber construido la arquitectura, respaldando el problema en un marco teórico, los aspectos normativos e institucionales e identificando las causas del mismo, se redactó el desafío de innovación, llegando a la idea priorizada y seleccionada, en base a la cual se realizó el prototipo que permitió visualizar cada uno de los elementos de los Círculos de Cooperación Intermunicipal anteriormente descritos.

- Sobre el análisis de deseabilidad, como el prototipo a desarrollarse permitirá crear el proceso y procedimientos, conocer buenas prácticas, adaptar el SRTM, sistema con el que cuenta el MEF según lo señalado por los especialistas entrevistados, los talleres, el sistema y el componente anticorrupción serían del agrado de las personas involucradas en el prototipo, pues les permitirá ahorrar costos y mejorará la toma de decisiones al tener reportes con *data* que pueden transformar en información, entre otros. Así, se evaluó que el personal de recaudación y tesorería de las municipalidades, y la alta dirección de las mismas, presentarían una deseabilidad media para implementar el prototipo frente a la deseabilidad alta de la Oficina General de Tecnologías de la Información del MEF, la alta dirección del mismo y la Secretaría de Integridad Pública de la PCM.
- Respecto al análisis de factibilidad, como aspectos operacionales y tecnológicos para la implementación del prototipo, se debe tener en cuenta que los funcionarios encargados de liderar los talleres, pertenecientes a la Oficina de Tecnologías de la Información del MEF, se han encargado de implementar el SRTM en municipalidades de otras regiones del Perú, por lo que están ampliamente capacitados en el tema y cuentan con la experiencia que se requiere. Así también, respecto a cómo encaja el SRTM con las operaciones actuales en los gobiernos locales usuarios, se debe señalar que coadyuva al ordenamiento de su información de declaraciones juradas y, por ende, al mejoramiento de la recaudación tributaria municipal en general; así también, se debe tener en cuenta que actualmente existen municipalidades que hacen uso del sistema, por lo que su factibilidad estaría demostrada.
- El análisis de viabilidad, que contempla la realización de los talleres con la correspondiente logística para organizarlos, incluido un espacio en el que se puedan llevar a cabo, se plasma la determinación de costos del proyecto, utilizando una combinación de tres técnicas: el Juicio de Expertos, la Estimación paramétrica y la tercera denominada Estimación con tres valores, conocida como método PERT (*Project Evaluation and Review Techniques*), así se presentan los costos de realizar los talleres, de contratar un especialista en gestión por procesos,

de la implementación del SRTM en las municipalidades y el de implementar las actividades del componente anticorrupción.

- La corrupción es un mal que afecta todos los niveles de la administración pública, asociado en general a factores como la falta de instituciones fuertes, falta de control de las actividades que realizan las organizaciones, impunidad, inexistencia de canales seguros que faciliten las denuncias, falta de confianza, entre otros; si a esto le agregamos que tenemos una población tolerante a la corrupción y el lugar que ocupa la corrupción como principal problema público para la población, podríamos decir que el escenario no resulta muy prometedor, siendo imperativo realizar acciones que reviertan esa situación.

Ahora bien, siendo más específicos, en el ámbito regional y local, la situación es igual de preocupante, ya que en el informe temático de setiembre de 2018 “La Corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales”, elaborado por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción —Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (PPEDC), se precisa que, para el mes de mayo de ese año, 2 059 autoridades y exautoridades de dichos gobiernos se encuentran en calidad de imputados. Otro dato relevante es que, en la región Lima, 179 alcaldes distritales fueron sentenciados y procesados, siendo una de las regiones que registra mayor cantidad de autoridades vinculada a actos de corrupción.

Adicionalmente, otro tema a resaltar es el que se refiere a las “redes de corrupción”, que involucran a gobernadores y alcaldes como líderes, y a funcionarios de dichos gobiernos y particulares como miembros de la misma. Sin duda, un camino largo que requiere un esfuerzo conjunto de la Administración Pública en general en la lucha contra la corrupción, que demanda la participación de la ciudadanía y la necesidad de crear vínculos de confianza entre ambos.

- Pero la corrupción no es el único problema que, en particular, los gobiernos locales enfrentan, las deficiencias en su administración, economía y política municipal, asociadas a su autonomía, se ponen de relieve en temas tan importantes como:
 - o Problemas con la capacidad para ejecutar su gasto, haciendo eco en la eficiencia de los gobiernos locales.
 - o Su baja recaudación; así, de acuerdo a la OCDE (2020), la recaudación por Impuesto Predial equivale al 0,2% del PBI, y en menos de un quinto de los países de la OCDE equivale a 1,1%.
 - o Deficiencia en el registro del catastro, lo que incide directamente en la recaudación municipal, resultando en un uso ineficiente de los predios.

- No existen procedimientos uniformes establecidos para las municipalidades en general, cada uno de los Gobiernos Locales gestiona discrecionalmente sus sistemas y su información, encontrando riesgos latentes.

- Las medidas de seguridad no son las adecuadas o no las tienen.

En situaciones extremas, el escenario es ingobernable, y la solución no pasa por resumirlo a un solo distrito, por eso es que se idea el prototipo “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, como un mecanismo orientado a la co-creación, la cooperación y la participación activa y constante de los funcionarios de rentas, recaudación y tesorería de todas las municipalidades, los funcionarios del MEF y de la PCM, para que mejoren, adapten y actualicen el SRTM, e ideen un proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao libre de la alta incidencia de riesgos, operado por las municipalidades de manera estándar, con mejor capacidad, orientada al servicio del ciudadano y que cuente con indicadores que permitan la mejora de la recaudación en las municipalidades, coadyuvando así a la mejora de la gestión municipal.

Finalmente, se considera que para la gestión y operativización de los procesos en los gobiernos locales, la solución no es la imposición de directivas, normas o sistemas dados por entes técnicos que no necesariamente ven el proceso de primera mano y que realizan documentos normativos sin tomar en cuenta la opinión de los actores principales, o resumir todas las actuaciones y decisiones en un solo distrito o ente que tome las decisiones; sino que se propone a la co-creación como la mejor herramienta para generar conocimiento y mejorar la gestión pública a partir de la reunión entre todos los actores relacionados, a efectos de generar el conocimiento con ellos y no para ellos, de tal manera que se disminuya el riesgo de cometer errores o tener vacíos que ocasionen problemas.

Referencias bibliográficas

- A. A. (25 de octubre de 2015). Surco eleva en 20 % su recaudación gracias a facilidad que ofrece portal tributario. *Andina*. Obtenido de <https://andina.pe/agencia/noticia-surco-eleva-20-su-recaudacion-gracias-a-facilidad-ofrece-portal-tributario-581571.aspx>
- Armijos, V., Enderica, O., Palomeque, E., y Bermeo, J. (enero-abril, 2018). Los Sistemas de Información en el Sector Público en el Ecuador: Estudio de Caso la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. *Revista Ciencia UNEMI*. 11(26 - 28). Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/326025580_Los_Sistemas_de_Informacion_en_el_Sector_Publico_en_el_Ecuador_Estudio_de_Caso_la_Autoridad_Portuaria_de_Puerto_Bolivar_Information_Systems_in_the_Public_Sector_in_Ecuador_Case_Study_of_the_Port_Authority
- Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de México. (2015). *Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público*. Obtenido de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_65.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público*. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/177_Guias_Tecnicas/Guia_de_Autoev_de_Riesgos_en_el_Sec_Pub.pdf
- Bara, M. (s.f.). *12 técnicas para la estimación de costes en proyectos*. Obtenido de <https://obsbusiness.school/es/blog-investigacion/project-management/12-tecnicas-para-la-estimacion-de-costes-en-proyectos>
- Barnasconi, C. E., Otero, A. E., y Surraco, R. (noviembre, 2016). Gestión pública y sistemas de información: definición de procesos y herramientas para toma de decisiones. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Presentado en el congreso del CLAD, Chile. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F75A686E10453436052580BB005AEF02/\\$FILE/bernguf.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F75A686E10453436052580BB005AEF02/$FILE/bernguf.pdf)

- Basel Institute on Governance Sucursal Perú. (2019). *Gestión de Riesgos para la Prevención de Corrupción en el Perú*. Obtenido de https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/gestion-de-riesgos_final.pdf
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Obtenido de <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>
- Comité de Riesgos de Control Interno de la Municipalidad Distrital de Santa Anita. (2015). *Informe n.º 2 Evaluación de Riesgos de Control Interno de las Unidades Orgánicas de la Municipalidad Distrital de Santa Anita*. Obtenido de <https://www.munisantanita.gob.pe/data/web/pdf/sistema-de-control-interno/informe%20riesgo2.pdf>
- Congreso de la República. (13 de julio de 2002). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República [Ley n.º 27785]. Obtenido de http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC_Ley27785.pdf
- Congreso de la República. (26 de mayo de 2003). Ley Orgánica de Municipalidades. [Ley n.º 27972]. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/capacitacion/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf
- Congreso de la República. (21 de marzo de 2006). Ley General del Sistema Nacional de Tesorería. [Ley n.º 28693]. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-7603/por-instrumento/leyes/5894-ley-n-28693-1/file#:~:text=Art%C3%ADculo%201.%2D%20Objeto%20de%20la,Administraci%C3%B3n%20Financiera%20del%20Sector%20P%C3%ABlico.>
- Congreso de la República. (16 de setiembre de 2018). *Decreto Legislativo n.º 1436*, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-7603/por-instrumento/decretos-legislativos/18192-decreto-legislativo-n-1436-2/file>
- Congreso de la República. (16 de setiembre de 2018). *Decreto Legislativo n.º 1441*, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18178-dl-1441-1/file>

Constitución Política del Perú [Const.] (1993). Obtenido de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

Contraloría General de la República. (31 de noviembre de 2006). Normas de Control Interno. [Resolución de Contraloría n.º 320-2006-CG]. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/477570/Resolucio%CC%81n_de_Contralori%CC%81a_General_N_320-2006-CG.pdf

Contraloría General de la República. (03 de octubre de 2016). Resolución de Contraloría n.º 432-2016-CG. Obtenido de http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_432_2016_CG_Directiva.pdf

Contraloría General de la República. (2018). *Informe del Operativo de Acción Simultánea n.º 1071-2018-CG/LICA-AS*. Obtenido de <https://apps5.contraloria.gob.pe/sroc/doc/historicos/informe/2018-06.pdf>

Contraloría General de la República. (28 de marzo de 2019). *Resolución de Contraloría n.º 115 – 2019 –CG*. Obtenido de http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC_115-2019-CG.pdf

Contraloría General de la República. (15 de mayo de 2019). Resolución de Contraloría n.º 146-2019-CG. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/410330/RC_146-2019-CG.pdf

Contraloría General de la República. (24 de diciembre de 2019). Gestión por Procesos en la Contraloría General de la República. [Resolución de Contraloría n.º 410-2019-CG]. Obtenido de http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/2a355892-0377-47f2-817e-a2faf6ba3fdd/RC_410-2019-CG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2a355892-0377-47f2-817e-a2faf6ba3fdd

Daureo, M. y Rodríguez, J. (2003) *Sistemas de información: aspectos técnicos y legales*. Obtenido de <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/973/1/Sistemas%20de%20informaci%C3%B3n%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20y%20legales.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2008). *Informe Defensorial n.º 133 ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local*. Obtenido 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 Administrativo de la Función Pública de Colombia. (2011). *Guía para la Administración del riesgo*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015) *Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción*. Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/guia-gestion-riesgo-anticorrupcion.pdf>

Dirección Nacional del Tesoro Público. (24 de enero de 2017). Directiva de Tesorería n.º 001-2007-EF/77.15. [Resolución Directoral n.º 001-2011-EF/77.15]. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-7603/por-instrumento/resoluciones-directorales/5523-resolucion-directoral-n-002-2007-ef-77-15/file>

Dordal, R. (mayo, 2019). *Cercles de comparació intermunicipals (traducción del catalán al español: Círculos de comparación intermunicipal)*. Trabajo presentado en la exposición de la Diputación de Barcelona, España.

EUDEL. (s.f.). Manual de Procedimientos administrativos. Obtenido de https://www.academia.edu/16119532/MANUAL_DE_PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS_Gu%C3%ADa_para_su_elaboraci%C3%B3n_tokiko_berrikuntza_agenda_de_innovaci%C3%B3n_local

Falen, J. (02 de diciembre de 2019). Estos son los distritos de Lima que han ejecutado menos de la mitad de su presupuesto de 2019. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/lima/obras/cuatro-distritos-de-lima-han-ejecutado-menos-de-la-mitad-de-su-presupuesto-de-todo-el-ano-municipalidad-de-lima-san-bartolo-rimac-chorrillos-el-agustino-noticia/?ref=ecr>

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe. (2009). *Buenas Prácticas Municipales para el Fortalecimiento de las Haciendas Locales*. Obtenido de http://fundaciondemuca.com/public_files/67/investigacion_bpm.pdf.pdf

- Gavilán, I. (14 de febrero de 2010). Una guía al conocimiento en la disciplina de BPM [Mensaje de un blog]. Obtenido de <https://ignaciogavilan.com/una-guia-al-conocimiento-en-la-disciplina-de-bpm/>
- Hamidian, B., Ramón, G. (2015). *¿Por qué los sistemas de información son esenciales?* Recuperado de <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc38/art07.pdf>
- INEI. (2017) *La corrupción desplaza a la delincuencia como principal problema que afecta al país*. Recuperado de <http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n123-2017-inei-2.pdf>
- INEI. (2018) *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018*. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf
- La Rosa, R. (09 de abril de 2020). El 78% de los peruanos son tolerantes con la corrupción. *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/78-peruanos-son-tolerantes-corrupcion-389838-noticia/?ref=ecr>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Manuales del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/rentas-catastro/manuales>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2004). Del Gobierno Municipal. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/sistema-tributario-lineamientos-de-politica-tributaria/del-gobierno-municipal#:~:text=Los%20ingresos%20municipales%20se%20sustentan,Los%20impuestos%20municipales&text=Los%20impuestos%20nacionales%20creados%20a,a%20favor%20de%20las%20municipalidades>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *La Corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales*. Obtenido de <https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>

- Morales et al. (2014). *Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú*. Obtenido de https://www.esan.edu.pe/publicaciones/2014/02/27/serie_gerencia_desarrollo_35_modelo_gestion_innovacion_gobiernos_locales_peru.pdf
- Mujica, J. (s.f.). *Relaciones Corruptas: Poder, Autoridad y Corrupción en Gobiernos Locales. XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica"*. Caracas, 2004-2005. (21) Obtenido de <http://siare.clad.org/fulltext/0052009.pdf>
- Municipalidad Distrital de los Olivos. (s. f.). *Qué es el catastro*. Obtenido de https://www.munilosolivos.gob.pe/inicio/images/stories/catastro_sector05/pagina_5.pdf
- Municipio al Día. (s.f.). *Qué ingresos tributarios administran las municipalidades*. Recuperado de <https://municipioaldia.com/consultas-frecuentes/que-ingresos-tributarios-administran-las-municipalidades/>
- OCDE. (2018). *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. París: OECD Publishing. Obtenido de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-publica-desde-una-perspectiva-conductual_9789264306745-es#page4
- Ospian, S. (2001). *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Obtenido de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano-1>
- Perez, A. (25 de noviembre de 2014). *Certificación PMP – ¿Que es PERT? ¿Para qué se utiliza y cómo se calcula?* Obtenido de <http://www.ceolevel.com/certificacion-pmp-que-es-pert-para-que-se-utiliza-y-como-se-calcula>
- Presidencia de la República. (22 de junio de 2013). *Decreto Supremo n.º 133-2013-EF, Decreto Supremo que aprueba el texto único ordenado del Código Tributario*. Obtenido de <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/codigo/fdetalle.html>

- Presidencia de la República. (2018). Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021. Obtenido de [https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/Decreto-Supremo-N%C2%B0-048-2018-que-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupción-2018-2021.pdf](https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/Decreto-Supremo-N%C2%B0-048-2018-que-aprueba-el-Plan-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n-2018-2021.pdf)
- Presidencia de la República. (21 de abril de 2018). *Decreto Supremo n.° 042-2018-PCM, Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción*. Obtenido de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-establece-medidas-para-fortalecer-la-int-decreto-supremo-n-042-2018-pcm-1639860-1/>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (27 de mayo de 2004). Guía técnica sobre evaluación de software para la Administración Pública”. [Resolución Ministerial n.° 139-2004-PCM]. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357359/RM_139-2004-PCM.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros. (16 de marzo de 2014). Guía para la Administración Eficiente del Software Legal en la Administración Pública. [Resolución Ministerial n.° 073-2004-PCM]. Obtenido de <https://www.unac.edu.pe/images/inventario/documentos/resoluciones/RM-No-073-2004-PCM.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción*. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupcio%CC%81n.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (24 de julio de 2019). Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la administración pública. [Resolución Ministerial n.° 001-2019-PCM/SIP] Obtenido de <https://municipioaldia.com/wp-content/uploads/1/2019/08/RSIP-N-001-2019-PCM-SIP.pdf>
- Pring, C. y Vrushi, J. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y El Caribe*. Obtenido de https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2019/09/GCB_LAC_Report_ES-WEB.pdf

- Proética (s. f.). Perú sigue desaprobado en Lucha Contra la Corrupción. Obtenido de <https://www.proetica.org.pe/noticias/peru-sigue-desaprobado-lucha-la-corrupcion-segun-indice-distribuido-hoy-transparency-international/>
- Proética (setiembre, 2017). Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción. Obtenido de <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Pro%C3%A9tica-X-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-1-6.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo En México. (2018). *Protocolo de Análisis de Riesgos*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/programaintegridade2019/Protocolo%20An%C3%A1lisis%20de%20Riesgos.pdf>
- Redacción Economía. (11 de febrero de 2019). ¿Cómo la deficiencia en el registro del catastro retrasa las inversiones locales? *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/economia/peru/ipe-deficiencia-registro-catastro-retrasa-inversiones-locales-noticia-606344-noticia/>
- Sánchez, C., Lasagna, M., y Marcet, X. (2013). *Innovación Pública: un modelo de aportación de valor*. Obtenido de <http://talentoinnovador.fosis.cl/doc/InnovacionPublica.pdf>
- Subgerencia de Control de Lima y Callao. (2018). *Informe del Operativo de Acción Simultánea n.º1071-2018-CG/LICA-AS*. Obtenido de <https://apps5.contraloria.gob.pe/sroc/doc/historicos/informe/2018-06.pdf>
- Tribunal Constitucional. (s. f.) Expediente n.º 004-96-I/TC. [MP Nugent, Acosta Sánchez, Díaz Valverde, Rey Terry, Revoredo Marsano y García Marcelo] Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1997/00004-1996-AI.html>
- Tribunal Constitucional. (08 de marzo de 2005) Expediente n.º 0038-2004-A1/TC. [MP Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotell] Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00038-2004-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (30 de mayo de 2005) Expediente n.º 004-96-I/TC. [MP Nugent, Acosta Sánchez, Aguirre Roca, Díaz Valverde, Rey Terry, Revoredo Marsano, García Marcelo] Obtenido de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/8B775BD306C5DF33052574AC005FE581/\\$FILE/04jurisprudencia.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/8B775BD306C5DF33052574AC005FE581/$FILE/04jurisprudencia.pdf)

Tribunal Constitucional. (25 de julio de 2011) Expediente n.º 00008-2010-PI/TC. [MP Mesía Ramírez, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Urviola Hani] Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00008-2010-AI.html>

Waissbluth, M. et al. (setiembre, 2014). Co-creación para la Innovación: Un caso en el Sector Público Chileno. *Revista Ingeniería de Sistemas*. Obtenido de <http://www.dii.uchile.cl/~ris/RIS2014/1innovacion.pdf>

Zurbriggen, C. y González, M. (2014). *Innovación y co-creación nuevos desafíos*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/333640854_Innovacion_y_co-creacion_nuevos_desafios_para_las_politicas_publicas



Anexos

ANEXO N° 1: TEMA DE INTERÉS

LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

Proética, realiza anualmente mediciones de percepción frente a la corrupción a nivel nacional; así, entre noviembre y octubre de 2002, se realizó la primera “Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad”, en esa oportunidad la corrupción, como problema que afectaba al país, se ubicó en el cuarto lugar con un 29%, por encima de la falta de trabajo (75%), la crisis económica (60%) y la delincuencia (31%); siendo percibidas Lima y Callao como las ciudades más corruptas con un 51% (Proética, 2003). En el 2003, la corrupción se mantiene en cuarto lugar con un 25%, considerando al Poder Judicial como una de las instituciones más corruptas y ubicando a las municipalidades en el quinto puesto (Proética, 2004). En el 2004, la corrupción sube al puesto número 3 y se mantiene así hasta el 2006; en el 2008 baja nuevamente al cuarto lugar y repunta en el 2010, situándose en el primer lugar con el 51% de índice percepción (Proética, 2010), en los años posteriores solo es superada por la delincuencia, manteniendo un alto porcentaje; así en el 2017, la encuesta reveló que el 52% considera a la corrupción como uno de los principales problemas que afectan al país, solo por debajo de la delincuencia con el 57% (Proética, 2017).

Sin embargo, es necesario contrarrestar estas cifras con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de noviembre 2016 a abril 2017, en la cual se evidencia que después de 4 años, la corrupción con 48,1% desplaza a la delincuencia al segundo lugar (44,5%) (INEI, 2017).

Según el índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional, edición 2017, el Perú fue uno de los países con mayor percepción de problemas de corrupción, así, desde el año 2012 fluctuó entre el puesto 83 y el 106; asimismo, respecto a los países de la OEA, el Perú se ubicó en el puesto 24, con un puntaje de 37 sobre 100, ubicándose por debajo países como Honduras, México, Paraguay y Venezuela. (Proética, 2018)

En 2018, un estudio realizado por “Laboratorio de Comunicaciones” (consultora), tomando cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), arrojó que casi el 50% de ciudadanos peruanos percibe a la corrupción como el

principal problema del país, ubicándose por encima de la delincuencia y la pobreza; siendo Lima y Cusco las regiones con mayor índice. (Proética, 2018)

Se debe mencionar que el Barómetro Global de la Corrupción América Latina y El Caribe 2019, realizada entre enero y marzo de 2019, el 65% considera que la corrupción aumentó en ese último año; el 60% consideran que los empleados públicos locales se encuentran dentro de las instituciones más corruptas; así también el 96% considera que la corrupción en el gobierno peruano es un problema grave, liderando el ranking en América Latina y el Caribe (Transparencia Internacional, 2019) .

CORRUPCIÓN MUNICIPAL

En el informe temático de setiembre de 2018 “La Corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales”, elaborado por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (PPEDC) se precisa que para el mes de mayo de ese año, de los 37 675 casos por corrupción, 4 225 representan investigaciones y/o procesos contra autoridades y ex autoridades en el ámbito regional y/o municipal, y en calidad de imputados se encuentran 2 059 autoridades y ex autoridades de dichos gobiernos.

Respecto a los casos que dicha procuraduría tiene a su cargo, 222 se encuentran en ejecución y 4 003 en trámite, y dentro del total, 239 son emblemáticos. Lima es una de las regiones que concentra la mayor cantidad de casos de corrupción, con más de 400 casos.

Otro dato relevante es que, en la región Lima, 179 alcaldes distritales fueron sentenciados y procesados, siendo una de las regiones que registra mayor cantidad de autoridades vinculada a actos de corrupción.

En general, los delitos con mayor incidencia son, peculado (1928), colusión (1455), negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, malversación de fondos, entre otros. Así de las 30 autoridades sobre las que se dictó una prisión preventiva, 14 cumplieron la medida, de los cuales 10 eran alcaldes distritales.

El informe temático también señala que de los 4 225 casos de corrupción (investigaciones y/o procesos), el 58% está relacionado con los procesos de contratación efectuados por autoridades del ámbito regional y local, y un 42% corresponde a otros ámbitos.

Otro tema a resaltar es el que se refiere a las “redes de corrupción”, mismas que involucran a gobernadores y alcaldes desempeñándose en su mayoría como líderes de estas redes, bajo las cuales actúan también funcionarios de dichos gobiernos y particulares.

Entre los casos emblemáticos que el informe describe, se encuentra el de “Los limpios de la Corrupción”, que involucró a Roberto Torres Gonzales, alcalde de Chiclayo entre 2007 y 2014, quien, en complicidad con funcionarios de su gestión, y precisamente con trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SATC), entre otros, realizaban actos que involucraban el pago de tributos municipales y otros sin registrar el ingreso a dicho servicio y/o a las arcas de la Municipalidad.

También describe el caso “San Bartolo”, que involucra a Jorge Luis Barthelmess Camino, alcalde de dicha comuna desde 2003 hasta en 3 oportunidades posteriores, quien en complicidad con funcionarios entre los que se encuentra la encargada de tesorería de ese momento, sustraía y se apropiaba de dinero municipal utilizando cheques, que también fueron girados a nombre de otros funcionarios.

Así, el informe concluye que el estado se perjudicó económicamente por S/.7'727,744.23, información que se deriva de las sentencias a 205 gobernadores, ex gobernadores, alcaldes y ex alcaldes. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos , 2018)

Así durante el desarrollo de formulación del problema inicial, se concibió a la Corrupción como un tema de interés, y debido a la necesidad de acotar el mismo, se hizo evidente el puntualizar el tema dentro del ámbito local; en ese sentido, se accedió a orientaciones de oficio e informes de acción simultánea enmarcados en el Operativo de Contraloría “Buen uso de los recursos municipales” , en los cuales se pudieron identificar y comunicar a las municipalidades intervenidas hechos que ponen en riesgo el logro de los objetivos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los ingresos captados por las municipalidades; así se concibió a la “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”, como redacción formal del problema.

Y así, de la revisión de las orientaciones de oficios e informes de 50 acciones simultáneas, se pudo identificar la cantidad de riesgos implícitos en los subprocesos siguientes: “Custodia” con 58 riesgos, “Recaudación” con 36 riesgos, “Depósito” con

33 riesgos y por último el de “Registro” con 17 riesgos, elaborando un cuadro resumen que se adjunta en el Anexo 1. Respecto a los tipos de riesgo, se identificaron 80 riesgos “Operativos”, 77 riesgos “Financieros”, 49 riesgos de “Corrupción”, 14 riesgos de “Cumplimiento” y 10 riesgos “Tecnológicos”.



ANEXO N° 2: CADENA DE VALOR

Siendo el problema inicial la “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”, y definiéndose el desafío de innovación con la pregunta “¿Cómo podemos mejorar los procedimientos del proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, para coadyuvar a la mejora de la capacidad y eficiencia del citado proceso e impulsar su modernización?”, se realizaron entrevistas a funcionarios de municipalidades locales de los distritos de Lima Metropolitana, mediante las cuales se identificó y confirmó que en el mencionado proceso no hay procedimientos establecidos ni uniformes.

Mediante el análisis de experiencias positivas para hacer frente al desafío de innovación, y en base a la exposición de la Diputación de Barcelona en mayo de 2019, en el marco de una pasantía realizada en esa ciudad, se seleccionó dicha experiencia y se procedió a crear el prototipo de “Círculos de Cooperación Intermunicipal”, el mismo que se dividió en 3 componentes, 1) los Círculos de Cooperación Intermunicipal propiamente dichos, 2) el mejoramiento, adaptación y actualización del Sistema de Recaudación Municipal (SRTM) que el MEF pone a disposición de las municipalidades y 3) un componente anticorrupción transversal a las etapas del proceso; siendo este prototipo la intervención asociada al tema de interés.

- 1) En los Círculos de Cooperación Intermunicipal propiamente dichos, se plantea, a través de reuniones, la mejora, adaptación y actualización del SRTM que la OGTI del MEF pone a disposición de las municipalidades a efectos que este sea la base para el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao, con la creación en conjunto de los respectivos procedimientos; asimismo que se incluya un componente especial anticorrupción monitoreado por la SIP de la PCM, al servicio del ciudadano, transparente para la reducción de la alta incidencia de riesgos y finalmente que se expongan y adopten las buenas prácticas realizadas por las distintas entidades.

En ese sentido, los principales actores serían las áreas de tesorería y/ o rentas de las entidades municipales, siendo necesaria la cooperación de las entidades a nivel normativo, de recursos humanos y financieros, también están presentes la OGTI del MEF y la SIP de la PCM.

Dentro de la actividades, se propone 1 taller mensual, 5 grupos de talleres en total, en los que se desarrollarían las siguientes actividades; en el Taller N° 1 los funcionarios de los gobiernos locales con el MEF realizarían el diagnóstico del estado del servicio de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos; la OGTI del MEF expondría los manuales, procesos, procedimientos del SRTM; la SIP de la PCM plantearía el componente anticorrupción transversal al proceso, el MEF expondría el proceso y los procedimientos a ser elaborados y las municipalidades expondrían sus buenas prácticas.

En el Taller N° 2 los funcionarios de los gobiernos locales darían a conocer sus propuestas de mejoras, de adaptación y actualización al sistema, al proceso y a los procedimientos y las consensuarán con el MEF.

En el Taller N° 3 se presentarían las mejores prácticas en la administración tributaria municipal y se programarían las acciones y las fechas para el inicio del proceso de implementación voluntario del SRTM y asesoramiento/acompañamiento por parte del MEF, y se presentaría el componente anticorrupción por parte de la SIP de la PCM, tomando en cuenta las propuestas de mejora.

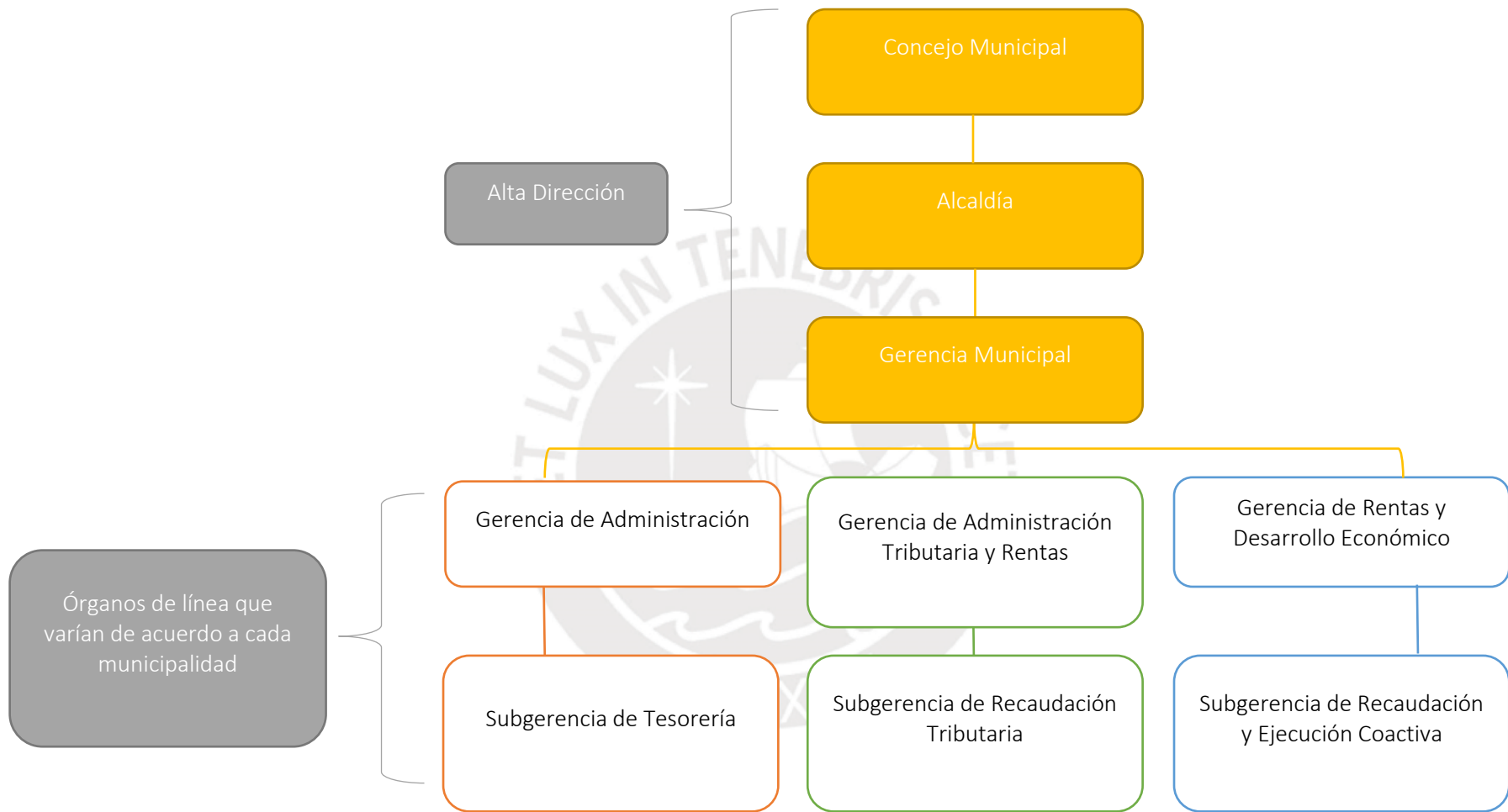
En el Taller N° 4 los gobiernos locales presentarían sus avances respecto al proceso de implementación del SRTM y del componente anticorrupción y se presentaría el proceso emitido y los procedimientos elaborados; y en el Taller N° 5 se presentaría el modelo anticorrupción implementado en todas las municipalidades y propuestas de buenas prácticas y los gobiernos locales, además las municipalidades darían a conocer su experiencia respecto a la implementación del SRTM, adicionalmente se propondrían las fechas de visita, asesoramiento e implementación total del sistema.

- El Proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por la municipalidad, contempla el proceso de administración tributaria que inicia con la creación del código del contribuyente en el sistema, seguido de la determinación de la deuda que es realizada por el área de rentas de la municipalidad; en el caso que sean impuestos, con el inicio de un trámite cuyo pago se encuentra establecido en el TUPA de la entidad o con otros trámites, posteriormente la persona usuaria se acerca a la ventanilla a realizar el pago con el número de contribuyente o con el concepto a pagar, pudiéndolo realizar en efectivo o con tarjeta de crédito o

débito, inmediatamente después el cajero registra la operación en el sistema que la municipalidad disponga emitiéndose los recibos correspondientes, uno de los cuales es entregado al contribuyente, este proceso se encuentra graficado en la Figura1. Cabe señalar que justamente aquí, en esta cadena es donde se identifica el problema público la “Alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao”.

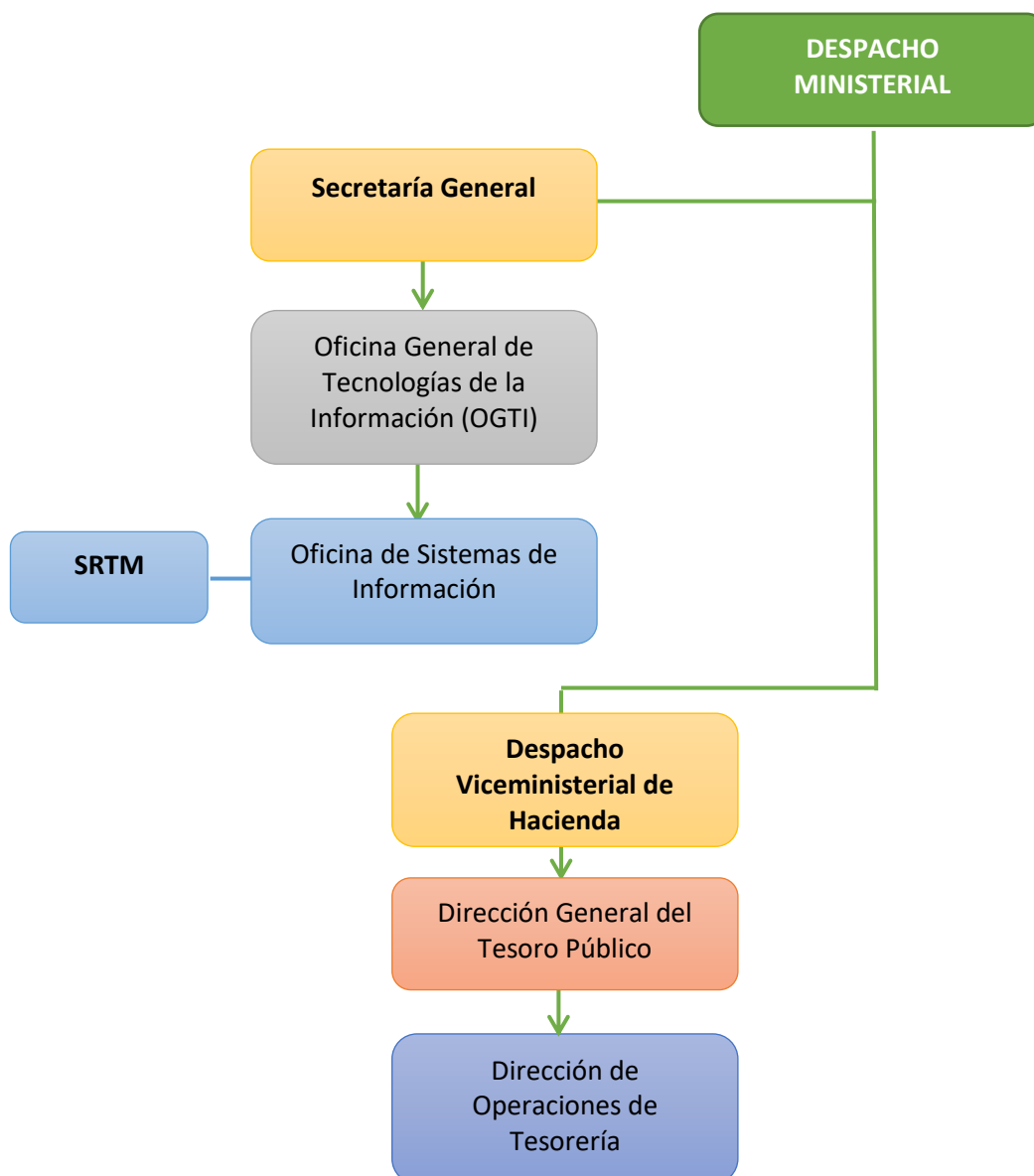
- Organigrama de la Municipalidad Distrital (parte pertinente)





2) En cuanto al mejoramiento, adaptación y actualización del SRTM, este se llevará a cabo en el marco de los talleres que se desarrollarían en los Círculos de Cooperación Intermunicipal por lo que incluyen a los mismos actores y las mismas actividades.

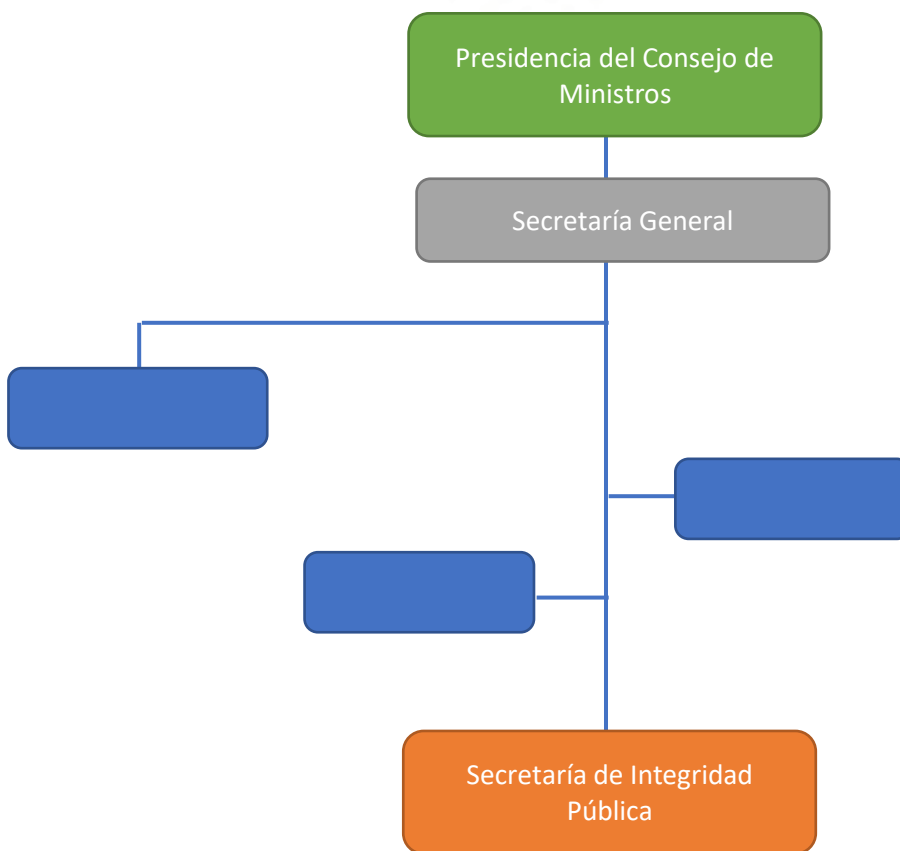
- Organigrama del MEF (parte pertinente)

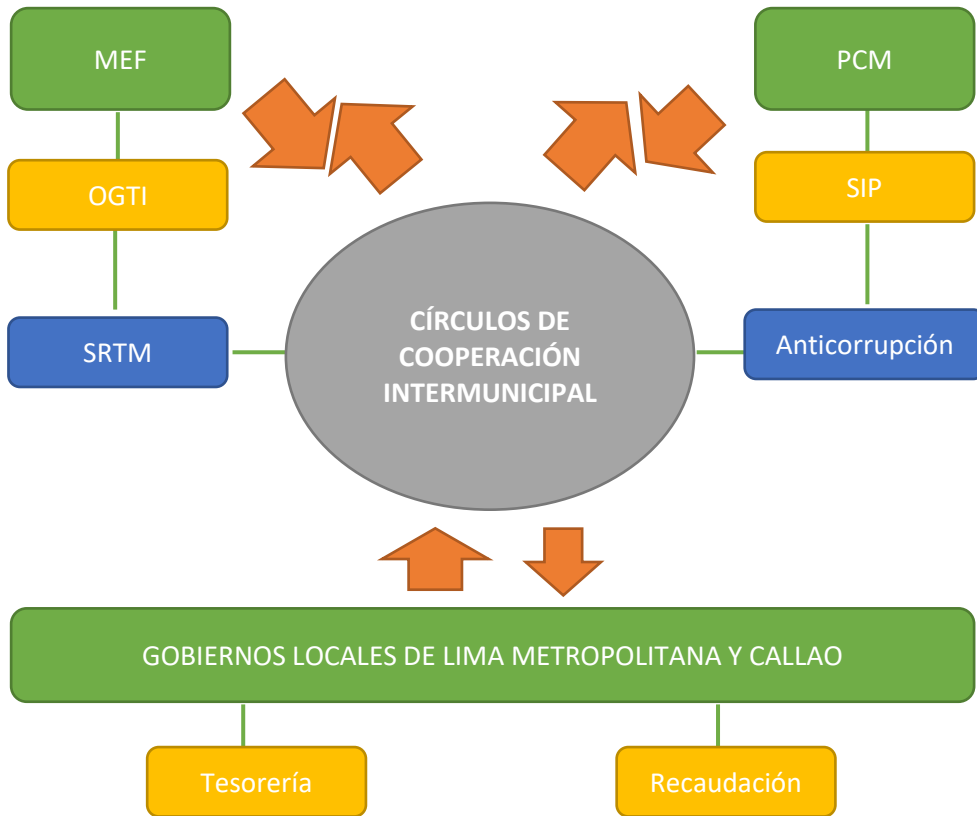


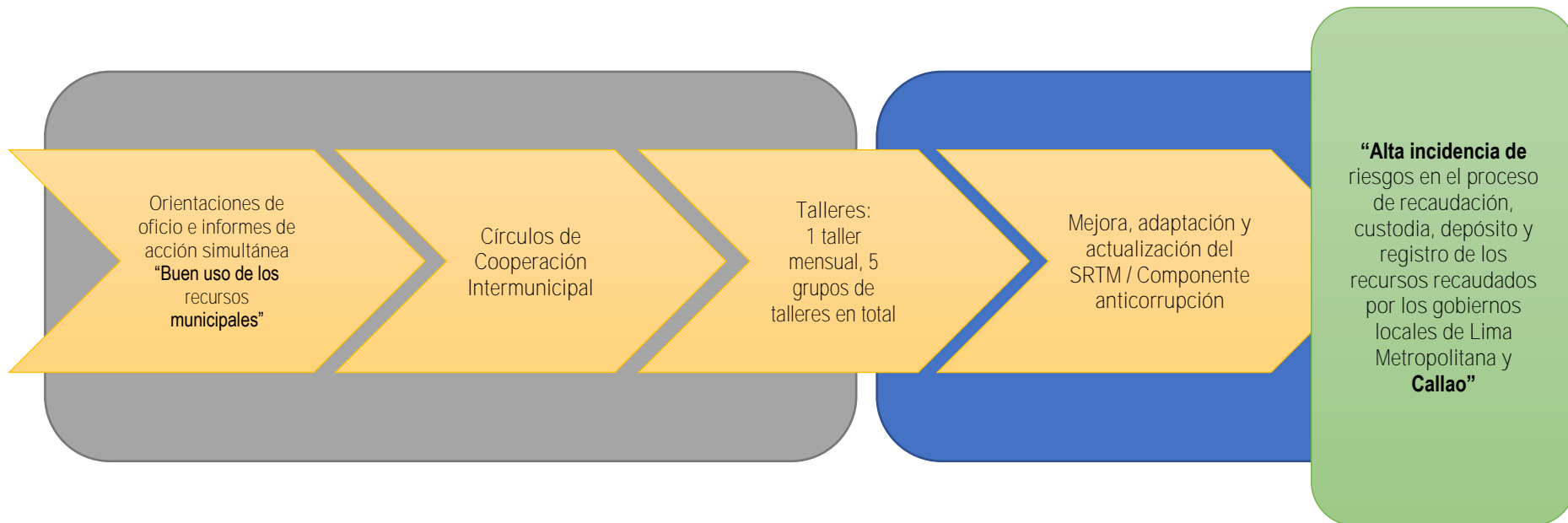
3) En cuanto al componente anticorrupción, transversal a las etapas del proceso, el actor principal es la SGP de la PCM, por lo que para hacerse efectivo se plantea que determinados ejes del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción se adapten al componente, a través de actividades específicas como poner en conocimiento de la ciudadanía el nuevo sistema y modelo para ser fiscalizado socialmente, pudiendo esta proponer datos respecto a la mejora de la

recaudación y del proceso, realizar rendiciones de cuentas respecto a lo recaudado y los indicadores que puede brindar el SRTM, además se propone que en la página web de cada entidad, se publique un acápite denominado: “Conoce lo que recauda tu municipalidad”, al cual la ciudadanía pueda ingresar de manera sencilla e interactiva, consejos de integridad en cada parte del sistema que den cuenta de los valores y contenidos éticos de la entidad, implementar un mecanismo de denuncias, asegurarse que los hechos de corrupción que estén relacionados a este proceso sean sancionados.

- Organigrama de la PCM (parte pertinente)







Esquema de cadena de valor



ANEXO N° 3: MATRIZ DE CONSISTENCIA DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA ARQUITECTURA DEL PROBLEMA PÚBLICO

DIMENSIÓN	PREGUNTA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	FUENTES	HERRAMIENTAS
Procesos y actores en la recaudación directa de los gobiernos locales	¿Cuáles son las características de los procesos y los actores involucrados en el proceso de recaudación custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao?	Describir las características de los procesos y los actores involucrados	<p>El proceso de administración tributaria inicia con la creación del código del contribuyente en el sistema, seguido de la determinación de la deuda o con el inicio de un trámite cuyo pago se encuentra en el TUPA (impuestos), posteriormente la persona usuaria se acerca a la ventanilla a realizar el pago con el número de contribuyente o con el concepto a pagar (efectivo o tarjeta), inmediatamente después el cajero registra la operación en el sistema que la municipalidad disponga emitiéndose los recibos correspondientes, uno es para el contribuyente.</p> <p>Los actores que participan del proceso son, el área de rentas de las municipalidades que determinan la deuda, los ciudadanos, el cajero que atiende en ventanilla, el responsable de los documentos y dinero, el personal que realiza el depósito del dinero, el empleado público que registra el pago.</p>	Informe CGR Entidad Fiscalizadora Superior (CGR) a través del Operativo denominado "Buen uso de los recursos municipales"	Revisión documental
				Funcionarios, jefes del servicio de recaudación y el área de Tesorería de municipalidades; funcionarios de la OGTI del MEF.	Entrevistas

Medición de riesgos	¿Cuál es el nivel de riesgo en el proceso de recaudación custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao?	Determinar el nivel de riesgo en el proceso	Se identificaron aspectos relevantes y riesgos que podrían afectar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, en los subprocesos siguientes: "Custodia" con 58 riesgos, "Recaudación" con 36 riesgos, "Depósito" con 33 riesgos y "Registro" con 17 riesgos. Respecto a los tipos de riesgo, se identificaron 80 riesgos "Operativos", 77 riesgos "Financieros", 49 riesgos de "Corrupción", 14 riesgos de "Cumplimiento" y 10 riesgos "Tecnológicos".	Informe CGR	Revisión documental
---------------------	---	---	--	-------------	---------------------



ANEXO N° 4: RESUMEN DE LOS RIESGOS IDENTIFICADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

N°	ENTIDAD	N° INFORME	ASPECTOS RELEVANTES	RIESGOS	TIPO DE RIESGO	PROCESO AFECTADO
1	Municipalidad Distrital de Ancón	Informe de Acción Simultánea N° 959-2018-CG/LICA-AS	Se encontró cheques en cartera caducados.	Reversión y costos administrativos	Financiero	Custodia
			Sistema no cuenta con licencia y manuales para su utilización segura.	Manipulación de información registrada	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación
2	Municipalidad Distrital de Ate	Informe de Acción Simultánea N° 965-2018-CG/LICA-AS	Se detectó un sobrante de fondo de caja de tesorería, indicando la responsable que era de su propiedad	Mal uso de efectivo, pérdida de recursos	Financiero / Corrupción	Depósito
			Aceptación de vales sin detalle de gasto y fuera de plazo para rendición	Mal uso de efectivo, probable iliquidez	Financiero / Operativo / Corrupción	Custodia
			Caja fuerte mal utilizada en documentos sin valor y papelería de oficina, asimismo, el efectivo de la caja chica se custodia sin seguridad.	Pérdida o deterioro de recursos	Operativo	Custodia
			Se mantienen en custodia cartas fianzas vencidas pendientes de renovación y/o devolución.	Riesgo de cumplimiento de contratos	Cumplimiento	Custodia
			Posición bancaria diaria no se remite a los funcionarios pertinentes en forma oportuna	Afectar transparencia y errores al programar inadecuadamente operaciones financieras	Operativo / Financiero	Registro
3	Municipalidad	Informe de Acción	En arqueo de caja se determinó	Mal uso y disposición del dinero	Corrupción / Financiero /	Recaudación

	Distrital de Barranco	Simultánea N° 966-2018-CG/LICA-AS	un faltante de dinero		Operativo	
			No se efectuaron los registros de ingresos en el SIAF	No refleja situación financiera real	Operativo	Registro
			El sistema utilizado no cuenta con licencia y manuales para su utilización segura	Manipulación de información registrada	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación
			La entidad no cuenta con póliza de seguro de deshonestidad	Perjuicio económico en caso de ocurrir robo	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
			Entidad no realiza arquezos sorpresivos mensuales de los fondos y valores	No refleja situación financiera real	Operativo / Financiero / Corrupción	Recaudación / Custodia
			Ingresos de una fuente de recaudación no se registran integra ni oportunamente	Que operaciones no puedan ser analizadas	Corrupción	Registro
			No existe normativa que regule manejo de flujos recaudados mediante la caja central	No garantiza el cumplimiento de las funciones del personal y destino y uso de fondos	Operativo	Recaudación
4	Municipalidad Distrital de Bellavista – Callao	Informe de Acción Simultánea N° 967-2018-CG/LICA-AS	Carencia de procedimientos formales en captación, custodia, depósito y registro	Mantener procedimientos informales que limiten identificación de procesos y responsabilidades de personal	Operativo	Recaudación
			Sistema no cuenta con licencia y manuales para su utilización segura	No contar con mecanismos de seguridad para cautela de fondos	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación
			Inadecuada custodia de especies valoradas y cartas fianzas vencidas	Pérdida, deterioro o sustracción de recursos	Financiero	Custodia
			Registro de recaudación inoportuno en el SIAF	Debilitar control de ingresos	Financiero / Corrupción	Registro

5	Municipalidad Distrital de Breña	Informe de Acción Simultánea N° 968-2018-CG/LICA-AS	No cuenta con aspectos relevantes en el informe ya que los mismos fueron comunicados mediante una orientación de oficio		-	-
6	Municipalidad Distrital de Carabaylo	Informe de Acción Simultánea N° 969-2018-CG/LICA-AS	El sistema utilizado "SISMUN" no está registrado en INDECOPI y no está contabilizado como intangible en los estados financieros	Mantener procedimientos informales que limiten identificación de procesos y responsabilidades de personal	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación
			La entidad no cuenta con póliza de seguro de deshonestidad	Perjuicio económico en caso de ocurrir robo	Operativo / Financiero	Custodia / Depósito
			La subgerencia de tesorería mantiene cheques con fecha de emisión de 2017 y 2018 por detracciones	Ser pasibles de demandas, reclamos con correspondiente infracción, sanción y/o proceso judicial	Financiero	Custodia
			La Subgerencia de Tesorería no cuenta con un adecuado control de cartas fianzas, manteniendo cartas fianzas vencidas por más de 4 millones de soles	Riesgo de pérdida o extravío, falta de garantía ante el incumplimiento	Financiero	Custodia
7	Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso	Informe de Acción Simultánea N° 970-2018-CG/LICA-AS	Sistema no cuenta con licencia y manuales, se maneja un sistema propiedad de un programador de la entidad y los resúmenes que se generan no registran hora ni fecha de impresión	Retraso en las operaciones al depender su gestión del programador y manipulación de la información	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación
			La cajera de la entidad tiene condición de locadora de servicios y no cuenta con horario establecido	Que no se brinde atención oportuna a los usuarios	-	-

8	Municipalidad Distrital de Chacabuco	Informe de Acción Simultánea N° 971-2018-CG/LICA-AS	Los fondos recaudados no son depositados en el plazo establecido según la normativa	Uso temporal e indebido de los mismos, afectando la economía de la entidad	Financiero / Operativo / Corrupción	Depósito
9	Municipalidad Distrital de Chorrillos	Informe de Acción Simultánea N° 995-2018-CG/LICA-AS	No cuenta con aspectos relevantes en el informe ya que los mismos fueron comunicados mediante una orientación de oficio		-	-
10	Municipalidad Distrital de Cieneguilla	Informe de Acción Simultánea N° 973-2018-CG/LICA-AS	Los fondos recaudados no son depositados oportunamente, y son usados para otros fines como gastos directos sin control adecuado de su manejo	Uso para fines no institucionales y pérdida de dichos fondos, afectando la economía de la entidad	Financiero / Operativo / Corrupción	Depósito
			No hay normativa interna que regule la conducta y funciones de las personas encargadas de la captación y custodia	Manejo indebido en la gestión del proceso de recaudación	Operativo	Recaudación
			Dinero, cheques y cartas fianzas se custodian en un lugar no seguro	Pérdida, sustracción o robo de valorados	Financiero	Custodia
			No se cuenta con póliza de seguro de deshonestidad, asimismo, los cajeros son contratados por locación de servicios	Perjuicio económico en caso de ocurrir robo, sustracción o pérdida	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
11	Municipalidad Distrital de Comas	Informe de Acción Simultánea N° 974-2018-CG/LICA-AS	El sistema utilizado no cuenta con licencia y manuales para su utilización segura	Manipulación de información registrada	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación
12	Municipalidad Distrital de El Agustino	Informe de Acción Simultánea N° 975-2018-CG/LICA-AS	No cuenta con aspectos relevantes en el informe ya que los mismos fueron comunicados mediante una orientación de oficio		-	-
13	Municipalidad Distrital de	Informe de Acción Simultánea N° 976-	Las cámaras de vigilancia del área de recaudación se	no reducir incidentes de inseguridad, identificación de delincuentes, detección de	Operativo	Recaudación

	Independencia	2018-CG/LICA-AS	encontraban inoperativas	actos inoportunos		
			Los responsables de captación y custodia no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo	No poder resarcirse de pérdidas o eventuales contingencias	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
			El proceso para anulación de recibos y extornos a operaciones no cuenta con lineamientos	Uso indebido de dicho mecanismo	Operativo	Recaudación
			Las conciliaciones bancarias se encuentran con atraso de un mes, cargos y abonos sin registrar no figuran en el estado bancario	No se cuente con la información contable, que no se garanticen las transacciones realizadas.	Financiero	Registro
14	Municipalidad Distrital de Jesús María	Informe de Acción Simultánea N° 977-2018-CG/LICA-AS	Uso compartido de usuarios asignados en el sistema de administración tributaria y ausencia de control en los extornos.	Manipulación y vulneración de seguridad de información	Operativo / Corrupción	Registro / Recaudación / Depósito
			Acumulación de cartas fianzas custodiadas	Valores sean susceptibles de pérdida, deterioro o sustracción	Financiero	Custodia
15	Municipalidad Distrital de La Molina	Informe de Acción Simultánea N° 978-2018-CG/LICA-AS	Fondos recaudados directamente no son depositados por la entidad en el plazo establecido en la norma	Uso temporal e indebido de los mismos	Corrupción	Depósito
16	Municipalidad Distrital de La Perla	Informe de Acción Simultánea N° 979-2018-CG/LICA-AS	El sistema tributario no cuenta con licencia ni manuales de procedimientos para su utilización segura, así tampoco con procedimientos para la	Manipulación de información registrada	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación

			anulación de recibos (extornos)			
			Los recibos de pago no son emitidos en orden correlativo por los responsables de caja	Evadir y omitir ingresos en el reporte del día, afectando la economía de la entidad	Financiero / Operativo	Depósito
17	Municipalidad Distrital de La Punta	Informe de Acción Simultánea N° 980-2018-CG/LICA-AS	Existen deficiencias en el procedimiento para autorización de vales provisionales	Efectuarse desembolsos sin cumplir con requisitos	Financiero / Corrupción	Custodia
			El Fondo Fijo de caja chica no cuenta con Libro Caja	Descontrol de desembolsos y saldo disponible; así como pérdida de información	Corrupción / Financiero	Registro
			No se cuenta con medidas de seguridad necesarias para la custodia de fondos de caja chica	Sustracción y pérdida del fondo asignado	Operativo / Financiero	Custodia
18	Municipalidad Distrital de La Victoria	Informe de Acción Simultánea N° 981-2018-CG/LICA-AS	Los cajeros responsables de la captación de ingresos, no cuentan con póliza de seguro de deshonestidad	No contar con cobertura ante pérdida de fondos públicos	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
			Falta de cámaras de vigilancia en cajas de seguridad	No identificar con oportunidad eventuales sustracciones y/o robos y a sus perpetradores	Operativo	Custodia
19	Municipalidad Distrital de Lince	Informe de Acción Simultánea N° 982-2018-CG/LICA-AS	No cuenta con aspectos relevantes en el informe.			
20	Municipalidad Distrital de Los Olivos	Informe de Acción Simultánea N° 983-2018-CG/LICA-AS	La Subgerencia de Tesorería no usa en algunos días el servicio de Hermes para el depósito en el banco	Robo y asalto sin poder ser reconocido por compañía de seguros	Operativo	Custodia

			Entregas a cuenta de dinero recaudado se registra en un cuaderno, sin utilizar un formato predeterminado que sustente la conformidad de la entrega y recepción	Afectación a transparencia y probidad en el uso de los recursos	Operativo	Depósito
			Funcionarios realizan gastos frecuentes sin que en el comprobante se muestre la urgencia ni que el concepto se enmarque en el objeto de fondo fijo de caja chica	Efectuarse mal uso de los recursos	Corrupción / Operativo	Custodia
21	Municipalidad Distrital de Lurigancho	Informe de Acción Simultánea N° 021-2018-OCI/2157-AS	La Subgerencia de Gestión Tecnológica no proporciona información sobre el Sistema Integrado de Gestión Municipal, pese a que debe contar con inventario de software.	No cuenta con información del software que administra	Operativo	Recaudación
			Depósito de dinero en la cuenta bancaria de la entidad que excede el plazo excedido al normado	Desvío o mala utilización de fondos públicos	Financiero / Corrupción	Depósito
22	Municipalidad Distrital de Lurín	Informe de Acción Simultánea N° 984-2018-CG/LICA-AS	El personal encargado de la recaudación no cuenta con seguro de deshonestidad que garantice el normal desarrollo de sus funciones	Falta de garantía para resarcir fondos en caso de pérdida, robo o asalto	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
			La entidad carece de normativa interna para el manejo de recursos recaudados	Desviación y manipulación de recursos financieros	Operativo	Recaudación
			Se adquirió una llanta con fondos de caja chica, inobservando la normativa	Impedimento de que los fondos pudieran usarse para gastos menores urgentes e	Operativo	Custodia

			establecida	imprevistos		
23	Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar	Informe de Acción Simultánea N° 954-2018-CG/LICA-AS	Fondos directamente recaudados no son depositados dentro del plazo establecido en la normativa	Falta de garantía para resarcir fondos en caso de pérdida, robo o asalto	Operativo / Financiero / Corrupción	Depósito
			Carencia de normativa interna para la recaudación, control, custodia, depósito, uso y registro de los ingresos de la fuente de RDR	Presentación de deficiencias y errores en el desarrollo de actividades	Operativo	Recaudación
			El sistema informático no cuenta con licencia y manuales para su utilización segura	Manipulación de información registrada	Tecnológico / Operativo / Corrupción	Recaudación
			Los cajeros responsables de la captación de ingresos no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo	Pérdida y afectación de fondos	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
			Existen talonarios de cheques de bancos comerciales que no son utilizados	Uso de los mismos y afectación a fondos municipales	Financiero / Operativo	Custodia
24	Municipalidad Distrital de Mi Perú	Informe de Acción Simultánea N° 985-2018-CG/LICA-AS	No cuenta con aspectos relevantes en el informe ya que los mismos fueron comunicados mediante una orientación de oficio			
25	Municipalidad Distrital de Miraflores	Informe de Acción Simultánea N° 948-2018-CG/LICA-AS	Talonario de Cheques cuenta con dos cheques con una misma numeración	Cheques sean usados indebidamente	Operativo / Financiero	Custodia
26	Municipalidad Distrital de Pachacámac	Informe de Acción Simultánea N° 986-2018-CG/LICA -AS	Cartas fianzas sin custodia adecuada y se mantiene en custodia gran cantidad de estos valores vencidos	Pérdida, extravío o deterioro de cartas fianzas	Operativo / Financiero	Recaudación / Custodia

			Registro de cobros a contribuyentes en el sistema de recaudación de la Municipalidad sin haber recibido dinero en efectivo y/o cheques de gerencia correctos	Afectación de gestión de ingresos en la entidad	Operativo / Financiero / Corrupción	Recaudación / Registro
27	Municipalidad Distrital de Pucusana	Informe de Acción Simultánea N° 987-2018-CG/LICA -AS	Inadecuada custodia de la recaudación y falta de mantenimiento de las cajas fuertes	Pérdida de dinero	Operativo / Financiero /	Recaudación / Custodia
			Falta de conciliación de las cuentas bancarias (comparación entre las cuentas)	Que la información registrada no sea confiable	Operativo / Financiero /	Registro
			Carencia de procedimientos y normativa interna que regule el proceso de recaudación, depósitos, extorno de cheques y anulación de recibos	Deficiencias en las operaciones	Operativo	Recaudación / Depósito
			Anulación de cheques que no fueron registrados en el SIAF - SP	Que los cheques se reflejen como pagados	Operativo	Registro
28	Municipalidad Distrital de Pueblo Libre	Informe de Acción Simultánea N° 988-2018-CG/LICA -AS	No hay regulación de procedimientos de recaudación y depósito de los recursos directamente recaudados, así como la determinación de las funciones y responsabilidades de los cajeros, y el procedimiento de anulación de recibos de ingreso	Uso indebido de los recursos públicos	Operativo / Financiero / Corrupción	Recaudación / Depósito

			Los responsables de la captación de los ingresos no tienen seguro de responsabilidad y riesgo.	Riesgo de que no haya resarcimiento a tiempo y cobertura razonable de las pérdidas estimadas	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
29	Municipalidad Distrital de Puente Piedra	Informe de Acción Simultánea N° 989-2018-CG/LICA -AS	No se han identificado hechos relevantes, los hechos comunicados como orientación han sido mitigados		-	
30	Municipalidad Distrital de Punta Hermosa	Informe de Acción Simultánea N° 941-2018-CG/LICA -AS	Manejo de un agente multired por la cajera de la única ventanilla de recaudación	Utilización indebida de fondos municipales	Operativo / financiero / Corrupción	Recaudación
31	Municipalidad Distrital de Punta Negra	Informe de Acción Simultánea N° 990-2018-CG/LICA -AS	Sistema informático para recaudación sin licencia ni manuales para su utilización	Riesgo de manipulación de información registrada	Operativo/ Financiero / Tecnológico	Recaudación
			Falta de arquezos sorpresivos de todos los fondos	Operaciones y registros contables, no reflejen razonablemente la situación financiera de la entidad	Operativo / Financiero / Corrupción	Custodia
32	Municipalidad Distrital de San Bartolo	Informe de Acción Simultánea N° 991-2018-CG/LICA -AS	Demora en los depósitos por la tesorería	Riesgo de utilización indebida de fondos municipales	Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Custodia / Depósito
33	Municipalidad Distrital de San Borja	Informe de Acción Simultánea N° 992-2018-CG/LICA -AS	No se ha aperturado el fondo de sencillo para la apertura de cajas de la unidad de tesorería	Riesgo de inadecuada administración y uso de dinero en efectivo	Operativo Financiero /	Custodia
34	Municipalidad Distrital de San Isidro	Informe de Acción Simultánea N° 993-2018-CG/LICA -AS	No se han identificado hechos relevantes, los hechos comunicados como orientación fueron derivados a la Gerencia Municipal y a la Gerencia de Administración y Finanzas		-	

35	Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho	Informe de Acción Simultánea N° 994-2018-CG/LICA -AS	Carencia de códigos para ingresos de alquiler de complejos deportivos	Utilización indebida de fondos municipales	Operativo / Financiero/ Corrupción	Recaudación
			No están en reporte de ingresos en la fecha en que se efectuaron los depósitos por cobranza de saneamiento, parqueo vehicular y alquiler de losas deportivas	Riesgo de no reflejar el saldo real con el que cuenta la entidad	Operativo / Financiero/ Corrupción	Recaudación
			Recibo de transporte de valores de Prosegur difiere de los depositados por dicha empresa	Riesgo de pérdida del efectivo en caso del sobrante	Operativo / Financiero/	Depósito
			Cartas fianzas no están registradas en la página web de las entidades financieras	Riesgo de desprotección de la entidad ante un incumplimiento contractual de los proveedores	Operativo / Financiero	Custodia
36	Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores	Informe de Acción Simultánea N° 953-2018-CG/LICA -AS	La entidad no cuenta con normativas y/o directivas internas, para regular los procedimientos de recaudación y depósitos, así como procedimientos para la anulación de recibos de ingresos	Riesgo de afectar la economía de la entidad	Operativo / Financiero	Recaudación /Depósito
			Los ingresos captados por la entidad, son registrados con atraso en el sistema integrado de administración financiera	Riesgo que no se procese y genere la información relacionada con la administración financiera	Financiero/ Cumplimiento	Registro
			Los fondos captados por la entidad, no son sujetos a verificación mediante arquez periódicos y sorpresivos con la finalidad de determinar su existencia física y comprobar	Riesgo que exista faltante de fondos	Operativo / Financiero/ Corrupción	Custodia

			su igualdad con los saldos contable			
37	Municipalidad Distrital de San Luis	Informe de Acción Simultánea N° 995-2018-CG/LICA -AS	Fondos recaudados por la municipalidad, no son depositados dentro del plazo establecido en la normativa y fondos recaudados en fecha anterior son utilizados para cuadrar caja	Riesgo de uso temporal e indebido de los fondos	Financiero/ Cumplimiento/ Corrupción	Depósito
			El sistema informático utilizado para la recaudación, no cuenta con licencia y manuales para su utilización segura	Riesgo de manipulación de la información registrada	Operativo / Financiero/ Tecnológico	Recaudación
			La responsable de la administración y custodia del fondo para caja chica no tiene asignado un monto mínimo de caja	Riesgo de un mal uso del efectivo de la caja o mal manejo de la misma	Operativo Financiero/ Corrupción	Custodia
			La documentación sustentatoria del gasto del fondo de caja chica no consignan los vistos buenos correspondientes	Riesgo que se efectúen gastos innecesarios o sin la autorización correspondiente	Operativo Financiero/	Custodia
38	Municipalidad Distrital de San Martín de Porres	Informe de Acción Simultánea N° 997-2018-CG/LICA -AS	No se ha advertido hecho adicional alguno que fuera comunicado con Oficio N° 001-2018-CG/LICA-AS-MDSMP que ponga en riesgo el logro de los objetivos del proceso		-	
39	Municipalidad Distrital de San Miguel	Informe de Acción Simultánea N° 998-2018-CG/LICA -AS	Carencia de un documento normativo interno que regule el proceso de la recaudación, custodia y depósito de recursos	Riesgo de afectación administrativa y económica a la entidad ante la ocurrencia de eventos y/o siniestros.	Operativo / Financiero /	Recaudación / Custodia/ Depósito

		La entidad no ha contratado un seguro de responsabilidad y riesgo para los responsables de la captación de ingresos, ocasionando que potenciales pérdidas de recursos no estén coberturados	Riesgo de afectar disponibilidad de recursos y economía de la municipalidad	Operativo / Financiero /	Recaudación / Custodia
		Personal encargado de la recaudación labora bajo la modalidad de locación de servicios y sin contrato	Riesgo de potenciales contingencias laborales	Operativo	Recaudación
		Fondos recaudados directamente por la municipalidad no son depositados dentro del plazo establecido en la normativa aplicable	Riesgo de uso temporal e indebido de los fondos	Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Custodia / Depósito
		La Subgerencia de Tesorería carece de un plan de arquezos inopinados de fondos a sus responsables de captación	Riesgo de manejos no aceptados e indebidos en los fondos recaudados	Operativo / Financiero / Corrupción	Custodia
		Atraso en el registro de los ingresos captados en el SIAF	Riesgo que se manipule la información para otros fines, así como que no se cuente con información oportuna	Cumplimiento	Registro
		Cartas finanzas no renovadas que garantizan eventuales incumplimientos por ejecución contractual de proveedores	Riesgo que la entidad no pueda recuperar potenciales perjuicios económicos ante posibles incumplimientos contractuales de terceros	Financiero	Recaudación

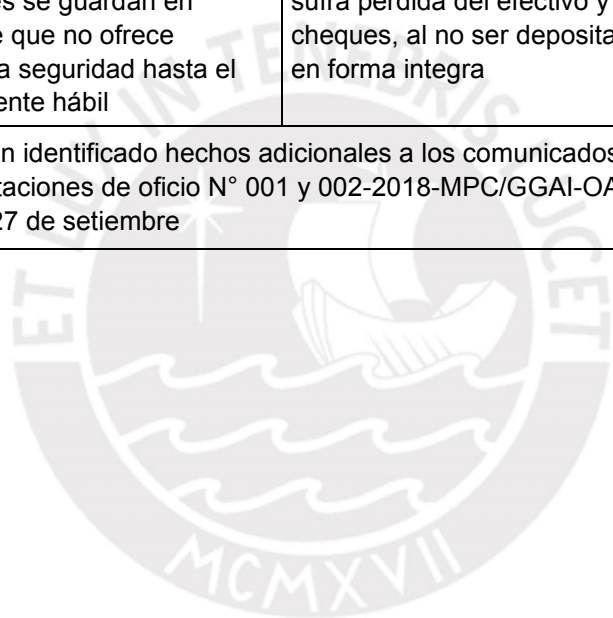
40	Municipalidad Distrital de Santa Anita	Informe de Acción Simultánea N° 999-2018-CG/LICA -AS	Los ingresos captados no se realizan en 24 horas de recaudados, los reportes de ejecución diaria de ingresos se sustentan con depósitos de días posteriores que no corresponden a dicho día	Riesgo del uso temporal e indebido de los ingresos afectando la economía	Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Custodia / Depósito
			Cheques girados sin colocar el sello "no negociable" con firmas mancomunadas	Riesgo de cobro de cheque por persona distinta al beneficiario	Operativo/ Financiero / Corrupción	Recaudación
			La Subgerencia de Tesorería viene realizando el pago de remuneraciones, a través de la emisión de cheques cuando se debería abonar a la cuenta del beneficiario	Riesgo de favorecer a terceras personas	Financiero / Corrupción	Custodia
			Pago a proveedores mediante cheques con cargo a la cuenta de recursos ordinarios	Riesgo de favorecer a terceras personas	Financiero / Corrupción	Custodia
41	Municipalidad Distrital de Santa María del Mar	Informe de Acción Simultánea N° 1000-2018-CG/LICA -AS	Faltante en el arqueo del fondo de caja chica	Riesgo que se utilice el fondo en gastos ajenos por el que fue aperturado y se afecte su integridad	Financiero / Corrupción	Custodia
			Manejo del fondo de caja chica por asistente administrativa que a la fecha no mantenía vínculo contractual con la municipalidad	Riesgo que la persona que tiene el manejo del fondo de caja chica no asuma responsabilidad por conductas inapropiadas que afecten la integridad del fondo	Operativo / Financiero	Custodia

			La entidad no ha contratado una fianza de servidores que cobertura a los responsables designados para el manejo del fondo de caja chica y otros fondos	Riesgo que ante posibles inconductas funcionales de los responsables de los fondos no pueda resarcirse de las perdidas en forma inmediata y en una cuantía razonable	Operativo / Financiero /	Custodia / Depósito
			Omisiones en el contenido de los documentos definitivos que sustenten gastos efectuados con el fondo de la caja chica y vales provisionales	Riesgo de afectar la transparencia y adecuado uso del fondo	Financiero / Corrupción	Custodia
42	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	Informe de Acción Simultánea N° 1001-2018-CG/LICA -AS	No se han identificado hechos que ponen en riesgo el logro de los objetivos o resultados del proceso de recaudación de los recursos directamente recaudados		-	
43	Municipalidad Distrital de Santiago de Surco	Informe de Acción Simultánea N° 1002-2018-CG/LICA -AS	Los fondos recaudados por la municipalidad, no son depositados dentro del plazo establecido en la normativa	Riesgo de sustracción, pérdida y/o que sean destinados a fines distintos a los previstos, afectando la liquidez de la Entidad.	Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Custodia / Depósito
			Ambiente de fácil acceso a terceras personas, donde se encuentra ubicada la caja fuerte de Subgerencia de Tesorería	Riesgo de pérdida de valores que se mantienen en custodia	Operativo	Custodia
44	Municipalidad Distrital de Surquillo	Informe de Acción Simultánea N° 1003-2018-CG/LICA -AS	Las subgerencias de contabilidad y tesorería no realizan arqueos a la caja central, cajas de recaudación de la sede y periféricas, así como a los fondos fijos de caja	Riesgo de una incorrecta utilización de los recursos económicos de la entidad	Financiero/ Corrupción	Custodia / Registro

			Carencia de seguro de deshonestidad, responsabilidad y riesgo u otro tipo de fianza para el personal responsable de la captación de los ingresos	Riesgo para la protección de los recursos de la entidad ante una eventual pérdida	Operativo	Custodia
			El cargo de cajero no cuenta con funciones y responsabilidades establecidas en una norma interna	Riesgo de logro de los objetivos funcionales de la Sub Gerencia de Tesorería	Operativo	Custodia
			No se ha regulado a través de una normativa interna los procedimientos de recaudación de los ingresos	Riesgo en la correcta ejecución de los procesos y operaciones de las cajas recaudadoras	Operativo	Recaudación
			En la Sugerencia de Tesorería se custodian talonarios de cheques sin utilizar de cuentas corrientes que no se encontrarían operativas	Riesgo de la errónea utilización de talonarios de cheques	Financiero	Custodia
			No se han regulado los procedimientos sobre registro, control, custodia, renovación, ejecución, y devolución de las cartas fianzas presentadas por proveedores y contratistas	Riesgo en cumplimiento de la finalidad de las cartas fianzas	Operativo / Financiero / Cumplimiento	Custodia / Registro
45	Municipalidad Distrital de Ventanilla	Informe de Acción Simultánea N° 1004-2018-CG/LICA -AS	Depósitos a las cuentas bancarias de los ingresos recaudados fuera de las 24 horas legales	Riesgo de pérdida y uso indebido de los fondos recaudados	Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Custodia / Depósito
			Depósitos efectuados por contribuyentes en el sistema bancario son registrados con atrasos e inconsistencias en el SATMUN y el SIAF a través de	Riesgo de no actualizar oportunamente el estado de adeudos de contribuyentes y de la recaudación diaria	Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Registro

			cheques de la misma entidad			
			La Jefatura de tesorería conserva 31 cheques en cartera con más de 30 días de antigüedad contraviniendo el plazo legal permitido	Riesgo de revocación y suspensión de pago del cheque	Operativo Financiero / Cumplimiento/	Custodia / Depósito
			Durante 9 días se extornaron cobros registrados en el sistema SATMUN sin el sustento que identifique el monto de dicha operación	Riesgo de registrar anulación sin control o sin procedimientos que permitan minimizar el margen de error antes de generar un recibo de caja	Operativo / Financiero	Registro
46	Municipalidad Distrital de Villa El Salvador	Informe de Acción Simultánea N° 1005-2018-CG/LICA -AS	No se han identificado hechos que ponen en riesgo el logro de los objetivos o resultados del proceso de recaudación de los recursos directamente recaudados y otros fondos que provienen de fuentes distintas		-	
47	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	Informe de Acción Simultánea N° 1006-2018-CG/LICA -AS	Extornos de ingresos sin firma del contribuyente y sin control de numeración correlativa de recibos únicos de caja	Riesgo de pérdidas de fondos públicos	Operativo / Financiero /	Custodia
			Expedientes de pago con cheques girados en cartera carecen de documentación sustentatoria y de las autorizaciones y aprobaciones correspondientes	Riesgo de desembolsos sin sustento afectando los fondos públicos y la transparencia en el proceso de pagos	Financiero / Corrupción	Depósito
48	Municipalidad Distrital del Rímac	Informe de Acción Simultánea N° 1007-2018-CG/LICA -AS	Ingresos diarios recaudados no son depositados íntegramente en las cuentas bancarias de la entidad en un plazo no mayor de 24 horas	Riesgo de fondos públicos recaudados utilizados indebidamente	Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Custodia / Depósito

			Cheques girados y no entregados a sus beneficiarios emitidos en el 2017 y 2018, no fueron anulados	Riesgo de cheques utilizados de manera irregular o ilícita	Operativo/ Corrupción	Registro
49	Municipalidad Metropolitana de Lima	Informe de Acción Simultánea N° 1008-2018-CG/LICA -AS	Recursos recaudados por un cajero son depositados parcialmente al término del día, y el saldo pendiente en efectivo y cheques se guardan en ambiente que no ofrece adecuada seguridad hasta el día siguiente hábil	Riesgo que los fondos recaudados sean utilizados temporal e indebidamente y/o sufra pérdida del efectivo y cheques, al no ser depositados en forma íntegra	Operativo / Financiero / Cumplimiento/ Corrupción	Custodia / Depósito
50	Municipalidad Provincial del Callao	Informe de Acción Simultánea N° 1009-2018-CG/LICA -AS	No se han identificado hechos adicionales a los comunicados en las orientaciones de oficio N° 001 y 002-2018-MPC/GGAI-OAS de 26 y 27 de setiembre		-	



ANEXO N° 5: ARQUITECTURA DEL PROBLEMA

Pregunta Causal	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas	Método de Análisis
¿Qué genera la alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao?	Explicar las causas que generan alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao	Las causas de la alta incidencia de riesgos en el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por los gobiernos locales de Lima Metropolitana y Callao son: la inexistencia de licencia y manuales del sistema usado por las entidades, así como la inexistencia de normativa que regule manejo de flujos, la carencia de procedimientos formales en captación, custodia, depósito y registro, inestabilidad laboral del recurso humano que realiza las labores, medidas de seguridad insuficientes, uso inadecuado de fondos recaudados que se encuentran en la caja chica.	Entidad Fiscalizadora Superior (Contraloría General de la República del Perú a través del Operativo denominado “Buen uso de los recursos municipales”	Revisión de Información.	Cuantitativo – No experimental transversal – Descriptivo bivariado
			Funcionarios – jefes del servicio de recaudación y el área de Tesorería de municipalidades; funcionarios del MEF, funcionarios de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM y a funcionarios de la Secretaria de Gobierno Digital.	Entrevistas	Cualitativo – Estudio de Caso individual - Process Tracing

ANEXO N° 6: FUNCIONARIOS RESPONSABLES DEL ÁREA DE RECAUDACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE LIMA Y CALLAO

N°	ENTIDAD	CARGO	NOMBRE	CORREO	TELÉFONO
1	Municipalidad Distrital de Ancón	SUBGERENTE DE RECAUDACION Y EJECUTORIA COACTIVA	DAVID AUGUSTO CAMILO SANCHEZ	x	552 2046 / 552 2432
2	Municipalidad Distrital de Ate	SUB GERENTA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL	CPC. MARLENI LIDIA PANTOJA PORTUGUEZ	mpantojap@muniate.gob.pe	204-4700 anexo 1411
3	Municipalidad Distrital de Barranco	SUBGERENCIA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL	SILVIA VIVIANA ALAYZA GAONA	salayza@munibarranco.gob.pe	719-2040 anexo 321
4	Municipalidad Distrital de Bellavista - Callao	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN	CYNTHIA PAOLA BONAFON ARANDA	cynthia.bonafon@munibellavista .gob.pe	743 – 9696 – anexo 220

5	Municipalidad Distrital de Breña	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN Y CONTROL TRIBUTARIO	ANGHELO MARTIN SANCHEZ JARA	sg.controltributario@munibrena. gob.pe	743-6853 anexo 108
6	Municipalidad Distrital de Carabaylo	SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN TIBUTARIA Y RECAUDACION	ABOG. ALAN YURI SÁNCHEZ MADUEÑO	alan.sanchez@municarabaylo.g ob.pe	717 -0500 anexo 130
7	Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA	NONILA OLORTEGUI	recaudacion@municarmendelal egua.gob.pe	452-3897
8	Municipalidad Distrital de Chaclacayo	SUBGERENCIA DE RECAUDACIÓN Y EJECUTORIA COACTIVA	ENCISO HUARAC LOURDES GIULIANA(E)	x	497-1033
9	Municipalidad Distrital de Chorrillos	SUBGERENTE DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	LIC. RUSBY SÁNCHEZ BRUNO	adtributaria@munichorrillos.gob. pe	467-5553 / 467-0667
10	Municipalidad Distrital de Cieneguilla	SUBGERENCIA DE FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA Y GESTIÓN DE RECAUDACIÓN	ALVAREZ SAAVEDRA, TONY	tony.alvarez@municieneguilla.g ob.pe	479-8212

11	Municipalidad Distrital de Comas	SUBGERENCIA DE RECAUDACION	JOSE ANTONIO ROCA SILVA (E)	jrocas@municomas.gob.pe	542-7607
12	Municipalidad Distrital de El Agustino	SUBGERENTE DE RECAUDACION Y FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA	LIC. ADM. MILAGROS JHOSELIN GALVAN QUISPE	mjhoselingalvan@gmail.com	715-2121
13	Municipalidad Distrital de Independencia	GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y RENTAS	MAG. EDINSON ANSELMO SOLIS SANCHEZ	x	428814
14	Municipalidad Distrital de Jesús María	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y EJECUCIÓN COACTIVA	SILVIA PATRICIA CORRALES RUIZ	x	614-1212 anexo 2921
15	Municipalidad Distrital de La Molina	SUBGERENTE DE RECAUDACIÓN Y CONTROL TRIBUTARIO	ADAM LESTER DÍAZ PITTAR	adiaz@munimolina.gob.pe	313-4444 anexo 346
16	Municipalidad Distrital de La Perla	SUBGERENCIA DE CONTROL Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	CLARISSA ARMOREL CANALES HUAPAYA	recaudaciontributaria@munilape rla.gob.pe	498-0412
17	Municipalidad Distrital de La Punta	GERENCIA DE RENTAS	AMADEO LIZARDO VALDIVIA PACHECO	a.valdivia@munilapunta.gob.pe	429 - 0501
18	Municipalidad Distrital de La Victoria	SUB GERENTE DE RECAUDACION Y EJECUCION COACTIVA	RICARDO ARTURO BARRIOS REATEGUI (E)	rbarriosr@munilavictoria.gob.pe	330 3731 / 330 - 3741 anexo 2210
19	Municipalidad	SUBGERENCIA DE	WALTER SMITH PEREZ	wperez@munilince.gob.pe	619-1818 anexo 103

	Distrital de Lince	RENTAS	UBILLUS		
20	Municipalidad Distrital de Los Olivos	SUBGERENTE DE RECAUDACIÓN	ABOG. MARÍA ISABEL GARCÍA RIVERA	x	613-8282
21	Municipalidad Distrital de Lurigancho	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN Y CONTROL	LISETTE ISABEL CARBAJALSALINAS	x	360- 0683
22	Municipalidad Distrital de Lurín	SUB GERENCIA DE REGISTRO Y RECAUDACIÓN	GUZMAN TARAZONA, EDGAR JULIO	eguzman@munilurin.gob.pe	923232769
23	Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar	SUB GERENCIA DE RECAUDACIÓN, CONTROL Y EJECUTORIA COATIVA	MARTIN FERNANDO GUEVARA FLORES	mguevara@munimagdalena.gob.pe	430-7038 Anexo 748
24	Municipalidad Distrital de Mi Perú	X	X	x	553-6120
25	Municipalidad Distrital de Miraflores	GERENTE DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	MARIA DEL PILAR CABALLERO ESTELLA	pilar.caballero@miraflores.gob.pe	617-7272
26	Municipalidad Distrital de Pachacámac	SUB GERENCIA DE REGISTRO Y RECAUDACIÓN	FREDDY C. GUZMAN NAVARRO	x	231-1644 / 231-1311

27	Municipalidad Distrital de Pucusana	SUB GERENCIA DE REGISTRO TRIBUTARIO Y RECAUDACION (E)	ESPINOZA MANRIQUE, VICTOR JESUS	administraciontributaria@muni- ucusana.gob.pe	430 - 9353 anexo 202
28	Municipalidad Distrital de Pueblo Libre	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN Y EJECUTORIA COACTIVA	CECILIA MERCEDES CUELLAR ARCE	cecilia.cuellar@muniplibre.gob.p e	202-3880
29	Municipalidad Distrital de Puente Piedra	SUBGERENCIA DE RECAUDACIÓN Y EJECUCIÓN COACTIVA	ROCÍO VIOLETA CAMACHO YACTAYO	rocio.camacho@muni-puentepie- dra.gob.pe	219 - 6200
30	Municipalidad Distrital de Punta Hermosa	SUB GERENCIA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL	COTERA INGA, LUCILA GRACIELA	recaudacion@muni-puntahermos- a.gob.pe	2307636 / 2307696
31	Municipalidad Distrital de Punta Negra	SUB GERENTE DE RECAUDACION, REGISTRO Y FISCALIZACION TRIBUTARIA	LEANDRO BLAS JENNIFER ESPERANZA	llozano@muni-puntanegra.gob.p e	46106503
32	Municipalidad Distrital de San Bartolo	GERENTE DE ADMINISTRACION Y FINANZAS	PEDRO ENRIQUE NAVEDA MANCO	pedro.naveda@muni-sanbartolo .gob.pe	430-7038
33	Municipalidad Distrital de San Borja	JEFE DE LA UNIDAD DE RECAUDACIÓN Y FISCALIZACIÓN TRIBUTARIA	JORGE LUIS BAUTISTA ORDOÑEZ	jorge.bautista@msb.gob.pe	612-5555

34	Municipalidad Distrital de San Isidro	GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	ELIZABETH ZAVALETA NAPÁN	elizabeth.zavaleta@munisanisid ro.gob.pe	513-9000 anexo 5011
35	Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho	SUB GERENCIA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL	ORLANDO ROSSEL ALVARADO	orossel@munisjl.gob.pe	458-1711
6	Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores	SUBGERENCIA DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	HECTOR TAKIT CHAVEZ ALVARADO (E)	recaudacion@munisjm.gob.pe	7155421
37	Municipalidad Distrital de San Luis	SUBGERENTE DE ADMINISTRACIÓN Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (E)	EDGAR CIRO DAVILA AYBAR	edavila@munisanluis.gob.pe	987350500 / 5143547-109
38	Municipalidad Distrital de San Martín de Porres	SUB GERENCIA DE TESORERÍA	VICTOR ALFREDO RELUZ BARDALES	vreluz@mdsmp.gob.pe	2002523 anexo 1261
39	Municipalidad Distrital de San Miguel	SUBGERENCIA DE REGISTRO Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	BARRIENTOS YAYA, MILAGROS GLADYS	sgrecaudacion@munisanmiguel .gob.pe	263 - 3330
40	Municipalidad	SUBGERENTE DE	LINDA OLETZY	lvelasquez@munisantanita.gob.	362-1060

	Distrital de Santa Anita	CONTROL Y RECAUDACIÓN	VELASQUEZ ESPINOZA	pe	
41	Municipalidad Distrital de Santa María del Mar	SUBGERENTE DE TESORERÍA	RAMÓN BARRUETO CASTAÑEDA	tesoreria@stamariadelmar.gob.pe	4307669-201
42	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	SUB GERENTE DE TESORERIA	ALFONSO GUERRERO ARMIJOS	aguerreroa@munisantarosalima.gob.pe	4883162
43	Municipalidad Distrital de Santiago de Surco	SUBGERENTE DE RECAUDACIÓN ORDINARIA Y COACTIVA TRIBUTARIA	PEDRO ANTONIO FERNÁNDEZ PASTOR	sgroct@munisurco.gob.pe	411-5560 anexos 1314 – 1315
44	Municipalidad Distrital de Surquillo	GERENTE DE RENTAS	DENIS DANIEL DIEZ ROBLES	ddiez@munisurquillo.gob.pe	241-0413
45	Municipalidad Distrital de Ventanilla	SUBGERENCIA DE RENTAS Y EJECUTORIA COACTIVA	RENZO PEREZ ORTIZ	E fpremrl@muniventanilla.gob.pe	631-1400 anexo 242

46	Municipalidad Distrital de Villa El Salvador	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN Y CONTROL	HILDA ALDY GONZALES ORTIZ	X	3192530
47	Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo	SUB GERENTE DE RECAUDACIÓN	CARLOS ALBERTO PRADA PRADA	cprada@munivmt.gob.pe	640-9919 anexo 1192
48	Municipalidad Distrital del Rímac	SUB GERENCIA DE RECAUDACION Y EJECUTORIA COACTIVA	LUIS ALBERTO JIMENEZ CAICHIHUA	ljimenez@munirimac.gob.pe	500-4040 anexo 204
49	Municipalidad Metropolitana de Lima	SUBGERENCIA DE TESORERÍA	BERNALDINA MIRIAN FERNÁNDEZ SOLORZANO	mirian.fernandez@munlima.gob. pe	632-1300 aneo 1460
50	Municipalidad Provincial del Callao	GERENTE DE RECAUDACIÓN	RAUL MIGUEL FERNANDEZ GARCIA	r.fernandez@municallao.gob.pe	201-6411

ANEXO N° 7: LISTADO DE ENTREVISTADOS

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	MODALIDAD DE ENTREVISTA	FECHA
Milagros Barrientos Yaya	Subgerente de registro y recaudación tributaria	Municipalidad distrital de San Miguel	Presencial y telefónica	25/07/2020
Ricardo Barrios Reátegui	Gerente de Administración Tributaria y rentas	Municipalidad distrital de La Victoria	Presencial y telefónica	16/08/2020
Pablo Paredes Ramos	Gerente de Administración Tributaria y Rentas	Municipalidad distrital de Jesús María	Presencial	27/09/2019
María Esther Cherres Zúñiga	Sub Gerente de Tesorería			
Edgar Mogollón Olaya	Funcionario			
Erick Rumiñawi Trujillo Roca	Funcionario			
José Luis Saavedra Sánchez	Ex jefe del Área de Fiscalización y Control Tributario / Gerente Público	Municipalidad Distrital de Reque, Chiclayo, Lambayeque / SERVIR	Presencial y telefónica	19/10/2019 y 26/07/2020
Caroll Sally Huarhua Tantarico	Sectorista de Implantación y Capacitación – SRTM	Ministerio de Economía y Finanzas	Presencial y telefónica	23/12/2019 y 16/08/2020
			Correo electrónico	29/01/2020
Hugo Saavedra Sanchez	Ingeniero de Sistemas	Sector privado	Zoom	29/07/2020
Gustavo Villanueva Salvador	Ingeniero Industrial	Entidad del Sector Público	Llamada Telefónica	17/08/2020
Marco Zeña Requejo	Ex - jefe de la Unidad de Administración Tributaria	Municipalidad Distrital de Reque	Zoom	16/08/2020

ANEXO N° 8: GUÍA DE ENTREVISTA:

Teniendo en cuenta que los entrevistadores no han trabajado en áreas relacionadas al proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales, las primeras entrevistas a realizarse estarán orientadas básicamente a conocer, por parte de personas que si hayan trabajado o trabajen en esta área, cómo funciona el citado proceso, cual es la normativa aplicable al mismo, cuáles son los principales problemas y cuáles serían las principales alternativas de solución desde su punto de vista; esto a fin de complementar el conocimiento teórico adquirido durante la etapa de elaboración del marco teórico del presente Proyecto de Innovación.

Hay que tener en cuenta que se realizarán entrevistas semiestructuradas debido a que es necesario mantener una interacción directa con las personas, en la que se pueda obtener la información a detalle desde sus experiencias y vivencias y este tipo de entrevistas como herramientas metodológicas permiten una mayor flexibilidad, resultan útiles para orientar las preguntas y respuestas en tiempo real, y añadir algunas si es que el desarrollo de las entrevistas lo ameritan.

En ese sentido se ha elaborado la siguiente **Guía de Entrevista:**

Fecha: 30 / 05 /2019

Lugar:

Hora:

Entrevistadores: Cirene Elisa Bravo Alvarado

Jose Atilio Chirinos Antezana

Entrevistado: _____

Introducción:

- Presentación del entrevistador.
- Solicitar conversar en un espacio en el que el entrevistado se sienta cómodo e indicar el propósito del trabajo: conocer su percepción, conocimiento y opinión respecto al tema señalado.

Características de la entrevista:

- Comentar que la entrevista es confidencial y que se usará estrictamente en un marco académico.
- Señalar que la entrevista no durará más de 40 min.
- ¿Permitiría que esta entrevista sea grabada después de haberle leído el consentimiento informado?

Preguntas:

Conociendo al entrevistado:

1. ¿Cuál es el puesto de trabajo, tiempo de trabajo en la Entidad y en el área relacionada al proceso materia de estudio y cuáles son las principales labores que realiza?
2. ¿Qué tipo de ingresos captan las municipalidades?
3. ¿Podría explicar el flujo desde que se genera la deuda?
4. ¿Cómo funciona el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales?
5. ¿Cuál es la normativa aplicable a este proceso?
6. ¿Cuáles son los principales problemas que considera se encuentran enmarcados en el citado proceso?
7. ¿Considera que existe Alta incidencia de riesgo en el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales?
8. ¿Qué tipo de riesgos existen el citado proceso?
9. ¿Cuáles son las causas de la Alta incidencia de riesgo en el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales?
10. ¿Considera que no existe de licencia y manuales del sistema usado por las entidades?
11. ¿Considera que no existe normativa que regule el manejo de flujos?
12. ¿Considera que hay una carencia de procedimientos formales en captación, custodia, depósito y registro?
13. ¿Considera que no existen medidas de seguridad suficientes?
14. ¿Cuenta la entidad con directivas emitidas para este proceso?

15. ¿Cuáles serían las soluciones a la Alta incidencia de riesgo en el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales
16. ¿Ha observado algún caso de corrupción relacionado con el proceso?
17. ¿Qué medidas correctivas y preventivas se tomaron ante la detección de un caso de corrupción?



ANEXO N° 9: ENTREVISTA FUNCIONARIA DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA,
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL:

Entrevista realizada a Milagros Barrientos Yaya, funcionaria de la Municipalidad Distrital de San Miguel el 18 de setiembre de 2019:

¿Cuál es el puesto de trabajo, tiempo de trabajo en la Entidad y en el área relacionada al proceso materia de estudio y cuáles son las principales labores que realiza?

Soy Subgerente de registro y recaudación tributaria desde hace 5 meses, pero he trabajado en otras municipalidades en diferentes áreas.

Las principales labores que realizamos es la determinación y liquidación de obligaciones tributarias correspondientes a los diversos ingresos que se generan en las municipalidades; así también exigimos el pago de deudas emitiendo valores de cobranza, entre otras labores.

En este caso como subgerencia del área de registro nos encargamos de lo que es la determinación y liquidación de las obligaciones tributarias a los contribuyentes, entiéndase que en esta determinación comprende los dos tributos municipales que le determinamos a los contribuyentes, que es el impuesto predial y los arbitrios municipales; son declaraciones que se hacen de forma anual conforme al marco tributario vigente.

¿Los arbitrios son diferentes para cada uno, es decir si mi casa es más grande, el arbitrio que tengo que pagar es más grande verdad?

Si, como todas las municipalidades, seguimos los lineamientos establecidos por el tribunal constitucional que son los criterios para la distribución de las tasas municipales, lo que usted señalaba por ejemplo en cuanto al tamaño de un predio, es un criterio que se utiliza solo para la recolección de residuos sólidos, a más tamaño, se entiende como dice el tribunal, viven más personas en el predio y por ende el volumen de residuos sólidos es mayor.

¿Y a partir de ahí calculan el monto a pagar?

Si, en función al tamaño del predio.

¿Esas son entonces las principales labores que realiza?

En lo que es impuesto predial, arbitrios municipales, también lógicamente en nuestras funciones está el determinar y exigir el pago de las deudas impagas, cuando los contribuyentes no cumplen con el pago de sus obligaciones, acordes a las fechas de vencimiento que se han establecido, esta subgerencia comienza a exigir la deuda mediante valores de cobranza, que en este caso son órdenes de pago para deudas de impuesto predial y resoluciones de determinación para las deudas de arbitrios municipales son las formas que la ley ha previsto para exigir y poder hacer el procedimiento de cobranza, nosotros somos una etapa preventiva o lo que a veces le llaman la vía ordinaria en la gestión de cobranza, porque uno ve que se verifica que el contribuyente a pesar de los requerimientos y notificaciones que se le ha realizado, no realiza en pago, nosotros estamos en la obligación de trasladar estos valores a la vía coactiva, que ya de acuerdo a lo que la ley faculta inicia sus procedimientos con las facultades que la ley ha previsto y por eso es que quizá no tenemos en la vía ordinaria, por ejemplo yo no tengo la facultad para embargarle su cuenta corriente o embargarle su predio, dependiendo de la magnitud de la deuda lógicamente.

¿Qué tipo de ingresos captan las municipalidades?

Las municipalidades captan dos tipos de ingresos, los tributarios y los no tributarios, dentro de los tributarios tenemos los impuestos municipales y las tasas municipales.

Dentro de los impuestos municipales están el impuesto predial, el impuesto a los espectáculos públicos (por ejemplo, el cine), y juegos, entre otros, estos tipos de impuestos se pagan semanalmente por parte de los contribuyentes generalmente a través de cheques.

Dentro de las tasas municipales contamos con arbitrios, que se pagan por limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, en este caso, cada municipalidad decide cuánto cobra, dependiendo del costo del servicio.

Sobre los ingresos no tributarios, estos están relacionados con derechos, licencias de construcción por ejemplo para construir una casa, licencias de funcionamiento, esto que estoy señalando está establecido en el TUPA de la entidad, otro ejemplo son las constancias de no adeudo, también están los matrimonios, divorcios, alquileres de locales, clínicas, etc.

¿Podría explicar el flujo desde que se genera la deuda?

Por ejemplo, hablemos del impuesto predial y que también se da en los arbitrios, lógicamente que tienen bases legales distintas, en el tema de una deuda, ¿ya sea predial o arbitrios, como le indicaba, como se genera la deuda?, primero para que una persona tenga una deuda es porque anteriormente ha presentado una declaración jurada, una deuda no sale de la nada lógicamente, ¿cómo se genera la determinación? Cuando el contribuyente se apersona a la entidad a declarar el predio del cual es adquirido, yo compro hoy día un predio, voy a la municipalidad y comunico este hecho, comunico y cumplo con la formalidad de la ley, declaro mis edificaciones, el uso, las áreas construidas y nosotros siguiendo los parámetros que la ley prevé, determinamos cuanto es el impuesto que le corresponde cancelar al contribuyente, tanto en impuesto predial como en arbitrios municipales, entonces con esta declaración jurada de Autoavalúo, el contribuyente se autoliquida prácticamente, como toda obligación, todo tiene fecha de vencimiento, en el caso del impuesto anual, la ley prevé que es un pago anual, su fecha de pago es el último día hábil del mes de febrero en el caso de los arbitrios, como lo mencioné anteriormente, son tasas que a través de nuestras ordenanzas lo hemos establecido de forma mensual, quiere decir que el último día de cada mes es su fecha de pago. Entonces una vez ya determinada la deuda, ¿cuál es el procedimiento que se sigue? Nosotros a través de nuestros aplicativos informáticos verificamos que los contribuyentes no han cancelado y es ahí donde la gestión de cobranza comienza a actuar, con el tema de emitir los valores de cobranza, llámese órdenes de pago para predial o resoluciones de determinación para arbitrios municipales, ¿en qué nos basamos para emitir estos valores? En el marco normativo que está establecido en el código tributario ahí se señala cual es la formalidad que tiene que cumplir este documento ya que tiene que cumplir unos parámetros que la misma ley lo ha señalado y también ha establecido cuales son las formas, hasta la forma de notificación la ley lo ha previsto inclusive en caso de que el contribuyente haya interpuesto un reclamo, los plazos para atenderlo, e inclusive si es que el contribuyente interpone otro recurso de reclamación tiene una segunda instancia, ya que nosotros como parte tributaria somos la primera instancia en la parte administrativa, nosotros tenemos o el contribuyente tiene una segunda instancia para seguir reclamando, en este caso es el tribunal fiscal, en el que sus funciones en estos procedimientos también están señalados en el código tributario, entonces emitido el valor de cobranza, la ley prevé el plazo que tiene para emitir su reclamo, supuesto que un contribuyente no reclame el valor que se ha notificado, vence el plazo que en este caso la ley para resoluciones de determinación la ley señala 20 días que tiene para

interponer su reclamo, si no interpone se entiende que el valor ha quedado firme porque no ha sido reclamado y para nosotros queda trasladarlo al procedimiento de cobranza coactiva.

¿Entonces cada tipo de recaudación tiene un flujo diferente verdad?

El código tributario señala plazos, por ejemplo, la RD se tienen 20 días para reclamar, en el caso de la OP no, como es una autoliquidación que el cliente mismo con su formulario, señala cuales son las características, sale un importe, el mismo se ha generado, ¿Qué tendría que reclamar?

Ya entendido ese tema, podría decirme ¿Cómo funciona el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales? Es decir, lo que ocurre en la ventanilla de la municipalidad.

Ok, yo le indicaré lo que se ve desde la parte de mi subgerencia, por ejemplo en las municipalidades emitimos nuestras cartillas de pago o cuponera tributaria si es que alguien lo quiere llamar así, ahí ponemos la información del contribuyente, es decir cuánto es lo que en el año 2019 le corresponde cancelar a un contribuyente, tanto en impuesto predial como en arbitrios municipales, entonces cual va a ser la figura, que el contribuyente a veces cancela en forma anual, lo puede cancelar en forma trimestral si lo desea, y bueno lógicamente, ¿Cuál va a ser el flujo si yo teniendo ya mi cartilla de pago que me está indicando cuanto es el importe que yo voy a cancelar por ejemplo me apersono con mi documento al área de tesorería, todo acá está sistematizado por código de contribuyente, indico mi código de contribuyente, en este caso los canales de pago que tiene a disposición la municipalidad, por ejemplo lo cancelan en el local propio de la municipalidad, tenemos aquí el palacio municipal, o el local descentralizado que tenemos en Plaza San Miguel, ahí pueden realizar pagos en efectivo o a través de las tarjetas de crédito o débito o a través de cheques de gerencia o certificados.

¿Es decir en cualquiera de los dos locales pueden ir con cualquier medio de pago para pagar lo mismo?

Si, así es.

¿Luego de eso que sucede?

En este caso la tesorería contrasta con el sistema tributario el monto que va a cancelar el contribuyente y le emite el recibo de pago, entonces digamos ¿que la acción propia de esta subgerencia que ha hecho?, enviarle la cartilla de pago al contribuyente, ponerle de conocimiento cuál es la obligación tributaria a cargo, el contribuyente acorde a la fecha de su vencimiento se apersona a la municipalidad y el tema ya propio de desembolso de dinero es en la caja de tesorería.

¿Entonces luego de cancelado, emiten el recibo de pago, luego de ello que pasa?

Luego de que el cliente tenga su recibo, tesorería lo que hace, los cajeros, todo el ingreso que ha obtenido en el día lo reporta el cajero tiene un reporte al final del día.

¿Cada cajero tiene una caja en su sitio, en donde guarda el efectivo, los vouchers y los cheques, luego los reporta, al final del día o al medio día?

Al final del día hay un cierre de caja del cajero, en este caso el cierre comprende todo lo que ellos cobran, una x cantidad que se va a ver reflejado en los reportes ya que lógicamente se anexan todos los recibos de pago que sustenten justamente eso, llámese los cheques si es que hubieran cobrado, los vouchers de las tarjetas de débito.

Es decir, sale un reporte del sistema y él cuadra todo lo que tiene con todo lo que ha salido en dicho reporte.

Ajá, en teoría debe contrastar lo mismo. Normalmente por el tema de la configuración hay décimas más o menos ya que en obligaciones tributarias, las décimas dicen por ejemplo 0.05 y hay monedas que han salido de circulación pero que no es mucho el diferencial.

Eso es al final del día, ¿luego de eso que pasa?

Luego que las cajeras reportan, en esta municipalidad, antes del subgerente hay una coordinadora, todo se le reporta a esta coordinadora, ya que es el enlace con el tesorero.

¿Ese tesorero es el Subgerente de Tesorería, así se llama el puesto?

Si, y él tiene su coordinador, que tiene la labor de ver el flujo que se realiza en este palacio municipal como en el otro local.

¿Es solo un coordinador para los dos?

Porque por ejemplo al inicio de cada labor, yo como cajera entraría y no tengo sencillo, quien me provee ese sencillo; asimismo, cualquier inconveniente, porque a veces también el sistema puede caer, o el recibo que imprimió se arrugó, no es que yo como usuario puedo reimprimirlo las veces que yo quiera.

Entonces es el jefe operativo de las cajeras

Así es, entonces el con su clave puede reimprimir un recibo nuevo, entonces tiene una parte bien operativa.

Luego de eso la coordinadora junta todos los reportes generados con su sustento

Así es y entiendo que luego de eso reportará con el subgerente.

Después de su reporte con el subgerente, ¿qué ocurre?

Luego de eso desconozco lo que sucede, le mentiría si le dijera otra cosa.

Porque se entiende que se deposita y se registra en el SIAF.

Esa es una labor posterior realmente, el tema es primero el dinero que ingresa.

Si claro lo que pasa es que el riesgo está en todo el proceso.

Si, en cualquier procedimiento, de tesorería o no, todos tenemos un riesgo, lógicamente los riesgos son diferentes, pero el tema de dinero es otra cosa.

Entonces nos hemos quedado hasta custodia ya que usted me ha dicho cómo funciona la captación y custodia.

¿Cuál es la normativa aplicable a este proceso?

No tengo conocimiento, pero entiendo que deben ser los lineamientos para el tema de tesorería, porque si tienen su tema normativo ellos.

¿Cuáles son los principales problemas que considera se encuentran enmarcados en el citado proceso?

Bueno yo no sabría decirle si es que alguna vez la municipalidad ha tenido algún inconveniente en este proceso, por ejemplo si ha tenido alguna vez un robo o una pérdida, si tal vez un personal sustrajo (sic) algo, como para decirle con certeza, pero si yo dijera, el riesgo es inminente con el tema del dinero y más aún que en la municipalidad no contamos con la contratación de policías, normalmente que hacían las municipalidades anteriormente, lógicamente por el tema de sus arbitrios, serenazgo contrataba a los policías y aprovechaba la contratación para custodiar sus propios locales en fechas que eran importantes en el tema de recaudación que es el mes de febrero por ejemplo, que es donde las municipalidades obtienen mayores recaudaciones en todo el año, entonces normalmente estamos expuestos. Mira por ejemplo ahorita entra cualquiera que nos ha vigilado nos ha hecho el seguimiento a querer robar y quien reacciona, normalmente todo el personal estamos expuestos, inclusive en el traslado del dinero a la entidad bancaria, porque acá, como lo llevarán no sé, hay que ser valientes.

En ese sentido usted ¿Considera que existe Alta incidencia de riesgo en el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales?

Bueno, yo no consideraría que alta, hasta que no nos toca lo será.

Claro, el concepto de riesgo va por la posibilidad de que ocurra algún evento.

Si claro, yo no la consideraría tan alta, pero está ahí latente ya que nos puede ocurrir a cualquier institución.

¿Qué tipo de riesgos existen el citado proceso?

No tengo conocimiento de los riesgos, los debería saber el área de tesorería que son los que trabajan como quien dice con la monedita, es decir con los valores.

¿Cuáles son las causas de la Alta incidencia de riesgo en el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales?

No podría señalarlo.

¿Considera que no existe de licencia y manuales del sistema usado por las entidades?

En tesorería debo entender que si, como usuaria yo tengo mi sistema, bueno el sistema tiene tantos años que a mí tampoco me dieron un manual para aprender, pero entiendo que desde que una entidad tiene un sistema debería tener un manual, todos los sistemas vienen con manual, que de ahí como área no lo usemos o no lo difundamos es una situación diferente. Normalmente que pasa, te lo digo por experiencia, como ya está el sistema y yo lo conozco, me traen un nuevo personal y yo le indico entra a la derecha a la izquierda y así vas a hacer tu labor esa es una verdad en cualquier entidad, es bien poco probable que yo le indique, señorita usted va a trabajar conmigo y tenga el manual, no se dan esas situaciones, porque el manual te puede guiar, pero en la parte práctica uno va más rápido.

¿Considera que no existe normativa que regule el manejo de flujos?

Yo entendería que sí, porque por ejemplo yo para decirle mis funciones, las que me han establecido, nosotros en las municipalidades tenemos un MAPRO que es el Manual de Procedimientos, yo para emitir una liquidación de arbitrios, tengo que seguir un procedimiento y es el que establece en este MAPRO y tesorería también tiene un MAPRO digamos de las funciones que tiene, ahorita le veo en el portal, para ver si tesorería tiene sus MAPROS, porque de que tiene, sería imposible que no tenga, todas las entidades lo tienen.

(La entrevistada busca en el portal web el MAPRO del área de tesorería)

Por ejemplo, ellos tienen 6 procedimientos, (lee el nombre de los 6 procedimientos y no encuentra uno relacionado al tema en discusión).

Entonces este procedimiento que estamos discutiendo no está establecido en el MAPRO

Si pues, entonces eso quiere decir que si tiene un alto índice de riesgo porque cuando nosotros no tenemos algo que nos guie, quiere decir que yo a criterio propio o a discrecionalidad puedo incluir un procedimiento u otros más, que no sabemos si realmente correspondería o no, en cambio cuando seguimos la línea o está establecido, quieras o no quieras yo tengo que seguir esos pasos, ya que si no los

sigo alguien luego me va a preguntar, ¿oye porque no hiciste b? acá si fácil, yo tengo un MAPRO, quien me dice que yo tenía que seguir ese procedimiento.

Entonces considera que no existe normativa que regule el manejo de flujos.

El procedimiento

Ya, entonces este MAPRO es una normativa interna cierto.

La norma nos da funciones, nos dice tienes que hacer esto o esto, ya, pero yo como lo hago, entonces justamente las entidades hacemos nuestro manual de procedimientos, todos los pasos que vamos a seguir y es la parte interna de como yo regulo lo que la ley misma me da explicado.

Hay entidades que no tienen un MAPRO.

¿Considera que hay una carencia de procedimientos formales en captación, custodia, depósito y registro?

¿Considera que no existen medidas de seguridad suficientes?

Habría que ver, lo que pasa es que yo lo veo como una usuaria, cuando entro, no sabría decir si es que el área de tesorería tiene una coordinación con nuestra gerencia de seguridad, justamente en el tema de ese aspecto, yo diría que sí, pero, lo que pasa es que todos los días cobramos, cualquier día uno está expuesto.

¿Cuenta la entidad con directivas emitidas para este proceso?

No cuentan con MAPRO.

¿Cuáles serían las soluciones a la Alta incidencia de riesgo en el proceso de captación, custodia, depósito y registro de los recursos recaudados por entidades municipales?

El cajero es el primer riesgo porque recibe en primea instancia, lógicamente riesgos va a haber, por ejemplo, si la entidad, en este caso el tesorero, que es la subgerencia, tiene que hacer arqueos inesperados, imagínese que yo supiera como cajera que todos los viernes a las 8 de la mañana o a las 10 de la mañana me va a revisar mi caja, entonces ya sé que a esa hora yo ya estoy preparada, eso es lo que

hacen los órganos de control, en cualquier momento vienen, esta caja ciérrala, me ha pasado a mí, ahorita me cierras tu caja, cuanto dice tu reporte, sácame tu reporte, 500 soles un ejemplo, tu caja, 500 soles, no hay problema, a ver otra circunstancia, 1000 soles, 980, los 20? Una vez escuché, no es que necesité para mi pasaje, pero ahorita lo repongo, entonces el mal concepto del cajero, porque a veces no sabemos cuál es nuestra verdadera función, tenemos un dinero, que no es propio, que no es suyo ni mío, que es un dinero propio de la administración y que yo no puedo disponer para un tema particular para hacer esa circunstancia ¿no?, porque estamos en el tránsito todavía si o ¿no? Si usted se da cuenta, yo estoy cobrando.

(La entrevistada recibe una llamada y se interrumpe la entrevista)

El tema del cajero lo que me ha señalado es en el proceso de recaudación

Así es, en el día el cajero tiene a disposición el dinero, si uno no le hace un control, por eso le digo todo es inesperado.

Ok, eso es en el proceso de recaudación, ¿y en la custodia?

En la custodia el problema es cuales son los parámetros que tiene la subgerencia, porque por ejemplo hay áreas, y yo lo he visto también, que durante el día van llevando el dinero, lógicamente también tienen horarios inopinados ¿no? Que no voy a decir, oye yo siempre salgo a las 11, entonces un sereno me escucha y va a decir, a las 11 sale, así en cualquier momento, con cualquier vehículo, con cualquier personal, lógicamente el tema de la aseguradora es más importante, tiene su costo, pero es mínimo, y reduces totalmente el riesgo ya que ellos se encargan, pasa algo y ya.

¿En el depósito?

Bueno el tema anterior está relacionado con el depósito.

¿Y en el registro?

No sabría decirle como registran, siéndole honesta yo nunca he visto el área de tesorería.

¿Ha observado algún caso de corrupción relacionado con el proceso?

Personalmente no me ha ocurrido a mí, le ocurrió a otro funcionario, mire la habilidad, porque siempre hay que decirlo es una habilidad, y justamente porque no están los procedimientos muy enmarcados, el tesorero salió a una reunión y que pasa que el cajero, va a esta área a indicarle que el contribuyente desistió del pago, porque todo el tema de extornos en la institución, que le señalo, que no es esta porque acá no he visto eso, pasa que el cajero dice, en este momento quiero hacer un extorno, porque todo es en el momento, al día siguiente ya no se puede hacer un extorno en esta entidad, todo es en el día, fresquito nomas, que pasa que no encuentra al tesorero, salió, pero el señor quería su dinero supuestamente, entonces el cajero dice eso, que el contribuyente quiere su dinero, entonces recurre al jefe del tesorero, que es el gerente de administración y finanzas, que también tenía una clave de acceso para extornar, pero que no era su función pues, no estaba empapelado en estos temas como para que nos pase, es decir nunca pensó donde más o la suspicacia que a veces decimos no?, entonces va y él cuenta que cuando fue no encontró a nadie pero él lo extornó, ahh porque también tenía cosas que hacer, ya te extorno, que paso, y fue justamente un tema de tributos por eso le comento, un día coactivo le notifica al contribuyente que debe y el contribuyente viene a quejarse, oye pero acá está mi recibo, y justamente me pasan la voz a mí, como yo veo tributos municipales, pero acá no dice nada, lógicamente el tema de ver el sistema un poquito más a profundidad ya no lo vamos a ver como simple usuaria, me voy al área de informática, y pregunto, oye, no aparece esto, ¿ha habido un inconveniente? Y me dicen que no, si tu observas en el reporte del cajero, sale que esta extornado, ah está extornado, ¿y que hace el contribuyente con el recibo?, algo raro no?, ya que normalmente el contribuyente te va a dejar el recibo, no se va a llevar nada, en este caso ya perfecto, hacen el tema de auditoría, y el rastreo, se saca el día, la hora, o sea el señor había pagado a las 9 de la mañana pero se extornó a las 2 de la tarde, ¿Cuántas horas de diferencia? Y cuando ven era el usuario del señor, que no era del subgerente sino del gerente, luego hablando con el cajero tuvo que decir que sí que bueno, circunstancias que ya no ameritan, lógicamente tuvo que ser separado de la institución.

¿Qué medidas correctivas y preventivas se tomaron ante la detección de un caso de corrupción?

La destitución del personal, el contrato se le dio por terminado, fíjese era evidente, ahí es cuando intervienen otros actores.

ANEXO N° 10: ENTREVISTA FUNCIONARIO DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA,
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA

Entrevista realizada a Ricardo Barrios Reátegui, funcionario de la Municipalidad Distrital de La Victoria, el 25 de setiembre de 2019:

¿Cuál es el puesto de trabajo, tiempo de trabajo en la Entidad?

Yo estoy como Gerente de Administración Tributaria y rentas, estoy acá desde agosto de 2018, como Gerente desde enero de este año.

¿Eso no es normal no?, o sea que en el cambio de gestión siga, pero eso me parece muy bueno, el hecho de que llegue una nueva gestión y cambien los Gerentes un tema de discontinuidad que afecta la gestión pública

Sí, me dieron la oportunidad

Qué bueno, me parece muy bien, y ¿Las principales labores que realiza en la oficina que tiene a su cargo?

Gerencia de rentas es el área que se encarga pues de los tributos, de la cobranza de los tributos a los contribuyentes del distrito, justamente lo que es a nivel distrital, manejamos impuesto predial y los arbitrios municipales; y a nivel de una municipalidad provincial se maneja lo que es la alcabala, espectáculos públicos. A nivel distrital vemos predial y arbitrios y multas tributarias.

Ya, pero espectáculos públicos, por ejemplo, yo conversaba con la de San Miguel y ellos si ven espectáculos públicos

Vemos espectáculos públicos no deportivos, pero en lo que es cines, y en la victoria no hay cines, los espectáculos públicos no deportivos es para los cines, antes eran los conciertos, pero en el año 2005, 2006 salió una ley de León, la congresista León del APRA, que dio esa ley para los conciertos y ya no cobra impuestos

¿Qué tipo de impuestos captan las municipalidades?

Acá estamos con impuesto predial, espectáculos públicos no deportivos, impuesto a la alcabala, que esto lo ve la Municipalidad de Lima

¿La Metropolitana, ¿no?

Si, que nos transfiera a nosotros el 50% de lo recaudado, de las transacciones que se han hecho de ventas de inmuebles dentro del distrito de La Victoria.

¿Y eso lo hace con todas? O sea, a todas las municipalidades les dan el 50%

Claro, a todas municipalidades les dan el 50%, el impuesto a Alcabala es un impuesto que debe ser distrital o sea cada municipalidad debería cobrarlo al 100%, pero la ley también dice, la ley de tributación municipal habla del fondo de inversiones, que si la municipalidad provincial crea el fondo de inversión municipal ellos van a ser los que van a cobrar alcabala y van a transferir solo el 50% a los distritos, y eso es lo que pasa a nivel de Lima Metropolitana, pasa eso.

Entonces, predial, espectáculos públicos no deportivos y alcabala

Si, lo demás son tasas, tenemos tasas que son los arbitrios, lo que pasa es que en el impuesto no hay una contraprestación porque es impositivo, el arbitrio que es la tasa, si hay una prestación de servicio, que es el costo del servicio, o sea no puede la municipalidad ganar una utilidad por parques y jardines, y debe cobrar lo que cuesta el servicio, eso es a nivel de arbitrios municipales

Entonces son impuestos y tasas

Así es, estas tasas, a nivel de rentas manejamos estas tasas, hay otras tasas que ve seguramente desarrollo económico, que es la tasa de licencia y funcionamiento, pero a nivel de rentas vemos tasas que son los arbitrios municipales

Y si vamos al proceso de recaudación, o sea al momento de recibir la plata, ¿todas las tasas si las recauda una sola área?

Claro, rentas se soporta con varias sub gerencias, tenemos la sub gerencia de recaudación y ejecución coactiva, que es la que cobra la deuda en la etapa ordinaria, y también la etapa coactiva, pero para llegar a coactivo tiene que tener todo un proceso, se generan los valores, se otorgan los plazos, hay plazos de ley y al final llega a la etapa coactiva; tenemos el área de registro tributario, que es el área que se encarga de recibir las declaraciones juradas de los inmuebles que los vecinos adquieren o venden, hacen las inscripciones y las bajas, o independizaciones, se registró y ve los expedientes; y fiscalización tributaria, que es el área que se encarga de detectar a los omisos que son vecinos que han comprado casa pero no declaran, están omitiendo el

pago de impuesto o los subvaluadores, que seguramente son las personas que están declarando en el sistema por un piso y cuando van a la propiedad tienen 4 pisos, entonces ahí se detecta, nosotros ahí como rentas lo que hacemos es hacer que el vecino se acerque y pague mediante comunicaciones, porque seguramente estamos en el vencimiento de una cuota, mandamos cartas, publicitamos por diferentes vías o simplemente, o también se generan los valores tributarios, que son documentos que se emiten a los vecinos que no han cumplido con su obligación tributaria, no han pagado en la etapa que deberían pagar y en el tiempo que debiste pagar, te genera un valor tributario; nosotros traemos al vecino a la caja, y ahí paga, y ahí eso lo ve tesorería. Nosotros como rentas no agarramos dinero, no tenemos la función de cobrar, nuestra función es ver que medios y estrategias de cobranza ejecutamos para traer al vecino y ponerlo en caja, en cobro, una vez que ingresas el pago, bueno ya ingresa tesorería, lógicamente todo pago que se hace, se hace con un código en ventanilla.

Justo le señalaba que el proceso que yo estaba estudiando era todo en realidad, o sea de hecho la primera parte si tiene que ver con ustedes, pero también tiene que ver con la parte de tesorería, pero usted me dice que si conoce todo el proceso. Entonces, ¿Podría explicarme el flujo desde que se genera la deuda? O sea, como se genera la deuda desde que ya usted lo trae a la caja, ese tema tributario si es entendible, ¿Cómo funciona desde que usted lo trae a la caja?, o sea por ejemplo ¿Qué medidas hay para pagar?

Primero, a nivel de La Victoria, a nivel macro hay muchos medios, efectivo, tarjeta de crédito, tarjetas de débito, también se puede pagar vía aplicativo, pagos en línea; o sea se está tratando de darle todas las plataformas

¿Cheques de gerencia también creo, ¿no?

Cheques, cheques de gerencia, cheques certificados, o sea, la mayoría de pagos se aceptan.

Entonces, viene el contribuyente a la caja y hace su...

Ingresa, indica a donde va a pagar, tiene que indicar el código de contribuyente para detectar quien es y en función a eso ingresa el dinero en función a un estado de cuenta que ya el señor tiene, porque el señor puede tener deuda del 2015, 16, 17, 18, 19, solo dice, quiero pagar solamente 2019, nosotros como

municipalidad no podemos decirle al señor que va a pagar, el señor es libre de decir: solo quiero pagar el 2019, o solamente el 2015, o un trimestre de 2019, o un trimestre de 2018, el vecino tiene la facultad de decir que es lo que va a pagar, entonces el señor ya viene a caja, y tiene conocimiento de lo que va a pagar mediante un estado de cuenta.

¿Y en un estado de cuenta se generan todos los tributos?

Claro, en el estado de cuenta está reflejada su deuda por impuesto predial y por trimestre y por año, puede decir impuesto predial 2015, del primer trimestre tanto, más la deuda insoluta, más el interés, los reajustes y el monto total.

¿Porque el arbitrio es otro estado de cuenta?

No, todo está en un solo estado de cuenta, el estado de cuenta se divide en dos, la primera parte impuesto predial por años, 2015, 2016, lo que tenga, puede ser que tenga una deuda del años 99, también va a salir, y de ahí viene la segunda parte, que es la parte de los arbitrios municipales, la diferencia entre arbitrio y el predial, es que el predial cuando el vecino no quiere pagar, si tiene 10 casas, el impuesto predial es uno solo, que es la base imponible de todas las propiedades que el vecino pueda tener en un distrito; en cambio el arbitrio municipal si se paga con código de predio, el señor puede decir yo quiero pagar e arbitrio de la tienda de acá, y el de acá lo dejo, esa es la diferenciación en arbitrios

Y otra cosa son las tasas, eso es diferente, digamos otro váucher ...

El estado de cuenta es el mismo

No, me refiero a las tasas

Claro, las tasas son los arbitrios municipales

Por ejemplo, lo de...

Limpieza pública...

Claro, el arbitrio es limpieza pública

Son limpieza pública, parques y jardines, serenazgo, residuos sólidos,

Ah, porque Ud. me dice que la Gerencia de Desarrollo económico ve por ejemplo licencia de funcionamiento

Ah no, pero eso ya tienen un código especial

Claro a eso iba, la licencia de funcionamiento es otra cosa

Es otra cosa

Pero igual va al mismo lugar con otro váucher digamos...

No, el Boucher es el mismo, el recibo para todo es igual, en el recibo aparece el código de lo que se está pagando la tasa tanto, y el arbitrio va a salir parques y jardines. En lo que es rentas las tasas que manejamos son los arbitrios, que es limpieza pública, parques y jardines y serenazgo.

Entonces, llega a la caja, deja el dinero, ¿Cómo hacen acá? ¿Las personas lo registran en el sistema?

Claro, el señor viene, deja el dinero, el cajero, bueno, identifica al vecino en el sistema de tesorería, sale el código, marca lo que va a pagar, que es el código de la deuda, y va marcando lo que va a apagar y una vez que le da aceptar lo que está cancelando cancelar a los que está cancelando, le imprimen el recibo, esa es la forma.

¿Luego de eso que pasa?

Bueno, hay que hacer un arqueo cada 2 o 3 horas, para tener control y vine Prosegur, ese arqueo lo hace cada, ...

O sea, yo soy cajero y ud.es mi jefe de ventanilla, yo agarro cada 2 o 3 cajas, me llene de plata digamos, arqueo con los papeles, mis váuchers y mi dinero y lo imprimo para que Ud. lo revise, ¿así funciona?

En tesorería, hace su arqueo de caja, hace un corte entre hoy y mañana, a las 12, hace un arqueo Vs. Dinero Vs. recibos, tiene que cuadrar, eso ya lo deja a un costado, tiene q cuadrar, viene Prosegur y se lleva el dinero.

Ah, ¿si tienen contrato con Prosegur?

Sí, todo dinero es bancarizado, o sea no puede haber un gasto ni siquiera de aguja si ese dinero no ha ingresado al banco, o sea para gastar todo dinero tiene q ser bancarizado.

Ya, y luego de eso ¿Prosegur lo lleva al banco y lo deposita?

Claro

Ya, luego de eso ¿qué pasa?

Bueno de ahí tesorería tiene que hacer, ya hace un cierre contable del día, pero para cerrar el día tiene que esperar los que pagan en bancos, porque hay muchas personas que pagan en bancos, y los bancos actualizan el sistema en la madrugada, o sea de 10 de la noche hasta las 2 am; entonces yo por ejemplo pudo cerrar hoy día a las 6 pm en el sistema de reporte caja diaria por 100 mil soles, es lo que he ingresado en la caja diaria de la municipalidad, pero al día siguiente a las 8 am. que yo veo mi activación, tengo 110 mil soles, porque el banco ya actualizó los contribuyentes que han pagado pues en los bancos, y el sistema también te actualiza y descarga los contribuyentes.

Y esos 100 mil, o sea ¿Prosegur a qué hora va? ¿Sabe?

No, lo que pasa es que pagan en banco directamente

No, me refiero, la plata que se recauda en los centros de recaudo de una municipalidad, ¿tienen una nada más o varios?

No, acá hay como 4 recaudos

Ya, la plata del día ¿a qué hora se la lleva Prosegur?

Vienen a las 12, y vienen a las 5 y media o 6

Entonces 2 veces al día, eso mitiga un montón el riesgo, por ejemplo, ese riesgo de seguridad ¿no?, Entonces, Prosegur deposita la plata en el banco, 100 mil más los 10 mil, y que hacen con esas constancias de los 100 mil más 10 mil

¿De los contribuyentes?

Si, o sea yo ya tengo mi vóucher de Prosegur depositado en el banco en la cuenta de la municipalidad

Hay 2 tipos de cuenta también, hay hasta 3 tipos de cuentas, hay la cuenta 7, 8 y la 9. La cuenta 8 es la cuenta del pago de impuesto predial, todo lo que ingresa por predial va a la cuenta 8, todo lo que de arbitrios va a la cuenta 9 las 2 cuentas manejamos en lo que es rentas, y ya bueno, es un clasificador que lo hacen aquí, y en función a eso ya ven el tema para los gastos

A lo que me refiero es que yo recuerdo que el proceso un poco es, depositan en el banco y luego ese ingreso que depositan en las cuentas del banco lo ingresan al SIAF

Claro, una vez que ingresa dinero a la cuenta del banco y ya está en tesorería tendría que irse a SIAF, justamente por partida, partida 7, 8, 9, porque si viene de alcabala va a la partida 8, lo que es impuesto ¿cierto?, la partida 8 es impuestos, la partida 9 es tasas, arbitrios; entonces ingresan al SIAF justamente para nosotros ver la capacidad de gasto que podemos hacer cuando la municipalidad quiera hacer alguna compra, para ver de qué partida va a salir, pago de sueldos, pago de planillas, pero se ingresa al SIAF,

Bueno para mí, ahí termina el proceso...

Si porque lo demás ya es un tema de gasto

Ya, ese proceso que Ud. me acaba de contar, y acabamos de conversar, es el proceso en el que yo he identificado, bueno la Contraloría, pero yo estoy tratando de atenderlo académicamente, ha identificado altos riesgos, en general en las municipalidades. Entonces, ¿Cuál es la normativa del proceso de recaudación?, o sea ya no de rentas, de recaudación, ¿Ud. tiene a la mano la normativa?

¿De Tesorería?

Si...

No la tengo a la mano, pero si quiere puedo llamar a un amigo que conoce bastante, que ha trabajado en Tesorería, Tesorería después lo pone en el tema de clasificador, si va a la cuenta 7, 8, 9 de acuerdo al rubro

(Funcionario de Rentas)

De acuerdo a las específicas de gastos y de ingresos que maneja el MEF ya hay una tabla específica tanto de gastos como de ingresos, y cada específica tiene un clasificador ¿no? Por ejemplo, impuesto predial puede ser el 11, 12, como el tema de cuentas de balance, un clasificador no especificado, eso lo estructura netamente la parte de finanzas; la parte de tesorería de acuerdo al tributo respectivo lo va agrupando, de acuerdo al tributo y su específica y luego eso lo ingresa ya a los estados financieros respectivos, al SIAF, porque nosotros como te digo, todo, tanto nuestros ingresos como gastos siempre se tienen que reflejar netamente con el SIAF del MEF, y a los estados financieros que maneja pues la entidad

Y eso ya se registra como ingreso para la municipalidad. Yo quería hacerles una pregunta, yo sé que por ejemplo en provincias la mayor cantidad de ingresos que tiene una municipalidad es por FONCOMUN, tengo entendido que en Lima no es así, la mayor cantidad de ingresos se los genera la misma municipalidad a través de ...

Depende del distrito

Por ejemplo, ¿en La Victoria como sucede?

Lo que pasa es que el FONCOMUN lo dan por dos criterios, uno por la cantidad de personas que hay en un distrito, y por la pobreza. Aquí hay pocas personas en La Victoria, y bueno la pobreza no hay mucha en todo caso, por eso el FONCOMUN es poquísimo, pero de repente si vamos a Carabayllo, es extenso el distrito, de una cantidad de población enorme, entonces el FONCOMUN puede ser 15 millones, 16 millones

O sea, es independiente de lo que recauda la municipalidad

Claro, no tiene nada que ver. Lo ideal en toda administración pública es que tú mismo puedas sobre mantenerte. Puedas tú, con el cobro de tus servicios, que tampoco no es que tu tengas una utilidad, cuando haces tú ordenanza de arbitrios para el tema de los servicios, de limpieza pública, lo que es parques y jardines y serenazgo, puedas cubrir el costo de tus servicios durante el año, pero hay distritos que el nivel de pobreza es más elevado que otro distrito, entonces ahí es el estado que aplica el FONCOMUN para subvencionar esos gastos y que el distrito no se quede sin esos servicios básicos

Y en general que tipo de ingresos tiene la municipalidad

Aquí los ingresos que se manejan son impuesto predial, lo que es el tema de arbitrios es limpieza pública, parques y jardines y serenazgo, alcabala, cuando se hace algún proceso de fiscalización, algunas multas administrativas o tributarias, los derechos del TUPA (licencia de funcionamiento), que se puede bajar de la página web

¿Y que no sean recaudados por la municipalidad?

En transferencias está el FONCOMUN, de repente el MEF puede hacer lo que es transferencia por incentivos

Y el porcentaje del total de ingresos cuanto es, o sea como representa, por ejemplo, todo esto que recauda la municipalidad es 80 / 20 o...

No, para poder ver el porcentaje, en primer lugar, tendrías que irte un año hacia atrás, hacia el 2018 para que tengas una cifra completa de decir cuánto recaudó la municipalidad netamente propia, y cuanto ha sido transferido del MEF, y no solamente 2018, 2017, 2016...para que tú puedas ahí tener una colocación de cuanto representa variantemente en los años, eso lo maneja el área de finanzas, ellos son, tienen toda esa información

Lo que yo estaba preguntando era cual era la normativa aplicable al proceso, o sea él se encarga de poner al cliente en la cola, para que pueda pagar, o sea lo trae para que pague, a partir de ahí, desde que el cliente viene con su vóucher y le da al cajero la plata, y el recibo para pagar, ¿Cuál es la normativa que se aplica a ese proceso?

A ver... nosotros en primer lugar tenemos el tema del código tributario, que eso lo maneja toda la entidad, que es a nivel nacional, esta normado ahí cual es el tema de los cobros, no los procedimientos, pero si la norma legal

Ya, pero eso es para determinar la deuda

Para determinar la deuda, luego también se tiene la ley de tributación municipal, esa es otra herramienta legal con la cual manejamos nosotros

Ya, pero estas dos que me dices siguen siendo para determinar la deuda

Es la parte legal, para el tema de procedimiento, nosotros manejamos procedimientos internos que son los manuales de procedimiento, las MAPROS, que también pueden armar directivas internas para el proceso, el tema de los procedimientos internos, toda esa información está colgada en la página web

O sea, por ejemplo, dentro del MAPRO de la municipalidad el área de tesorería debe tener un procedimiento que diga recaudación

Para el tema de MAPRO nosotros aquí manejamos, la Gerencia central y 3 subgerencias que es registro, recaudación y fiscalización; para recaudación por ejemplo hay una MAPRO, para el procedimiento por ejemplo un contribuyente viene a declarar su predio, que es como nace esto, o sea tu vienes y declaras tu predio, tu pones tu declaración jurada, y en base a tu declaración jurada se genera tu liquidación de pago y tú ya vienes a reflejarte como un contribuyente, luego de eso una vez que entro, ya viene por parte del TUPA, si tú lo dejas pagar hay MAPRO por el área de recaudación que especifica el procedimiento de cobro, de que tu no pagas, las notificaciones, las cartas inductivas que mandamos, la generación de valores.

Por ejemplo, para el arqueo con el supervisor de caja deberían tener también un procedimiento

Eso es finanzas, nosotros no porque nosotros no manejamos el dinero, a nivel de tesorería y finanzas deben tener un procedimiento.

Porque por ejemplo yo me entreviste hoy día con San Miguel, y me dijo si debe haber, es más está en la web, entro y no tenía porque todo estaba colgado, o sea esa parte del cobro, ese procedimiento no estaba no lo había desarrollado la Municipalidad,

Y es lo que nosotros hemos encontrado en las acciones, por ejemplo, nosotros hemos propuesto este año 5 MAPROS, que fueron por un tema de que el año pasado hizo un estudio y faltaban algunos procedimientos, entonces ya los hemos implementado, ya está para aprobación legal, entonces yo me imagino si es que no está colgada, me imagino que dentro del examen que hizo el año pasado de repente se observaron y de repente está por hacerse, como una recomendación a hacerse, esos motivos habría que chequearlos, el tema de la MAPRO para el tema de procedimiento que tu estas buscando

Ya, esos son para determinar la deuda y para el procedimiento, para el proceso, es procedimental, es interno

Nosotros tenemos los procesos para el tema de cobro, hablo del cobro como el tema de la gestión de traer al contribuyente y que pague, ese es el trabajo, no de cobrarle el dinero, de que el contribuyente pague su deuda, es la gestión

Y esa es la primera parte de mi estudio, pero también está basado en esa gestión de cobro, en esa parte en la que vienen y ¿Qué hacen con el dinero?

O sea, ingresa a caja, y luego de ahí ya tendrías claro a nivel de finanzas para que vea de esos ingresos, por ejemplo, cuanto está destinado para el tema administrativo, cuanto está destinado para el tema de pago de servicios, cuanto está destinado... tú sabes también que la municipalidad de años anteriores tiene deudas anteriores que tiene que cumplir, de esos ingresos cuanto va a estar destinado para eso

Mi estudio acaba en el momento que se ingresa al SIAF, lo que se hace es otra cosa, hasta que se ingresa al SIAF, hasta ese momento. Ahora en este proceso de recaudación después que el cliente ya esté en cola, en ese proceso, entiendo que no es per se el proceso que ustedes manejan, pero me pueden ayudar, ya seguramente en algún momento tratare de conversar con el tesorero, ¿Qué problemas existen, que problemas usted, ha visto en su experiencia, en la gestión de ese proceso de recaudación, custodia, deposito en el banco y registro en el SIAF, que problemas ha visto?

El tema del sistema es importante, el sistema informático a veces es muy lento o no soporta cuando hay muchas personas, cuando hay mucha afluencia

Hay un tema de sistematización informáticamente, el otro tema como te digo, ya al manejo que tú quieres llegar al SIAF, acuérdate que todo ingreso, que tiene finanzas hay un sistema que es tesorería donde se coteja, luego de ahí ya no es parte de nuestro trabajo, pero imagino que de ahí se bajara un reporte y se colgara directamente al SIAF, como te digo, vengo de otras instituciones que se trabaja así, jalan del sistema la data, y eso lo cuelgan al SIAF para que puedan cargarlo y lo levantan, pero eso es con más exactitud ...

Lo que ingresa por acá, viene Prosegur, se bancariza el dinero, tenemos el reporte de ingreso diario, para tener exactamente cuánto ha ingresado diario hay que

esperar que los bancos reporten que es un proceso que se da en la madrugada, y al día siguiente, esto me imagino que ya como ingreso diario ya por clasificador lo ingresaran al SIAF

Yo le comentaba que el trabajo académico que yo vengo de realizando se basa en un operativo de la Contraloría, de arqueo de fondos en toda las municipalidades, la misma en todas, y en provincia en algunas, de ese operativo, que es un operativo de servicio de control simultaneo, determinaron riesgos, entonces mi trabajo académico determino que habían altos índices de riesgos en este proceso, ¿consideran ustedes que hay este alto índice de riesgos, o sea por ejemplo, un riesgo transversal, es que el sistema en muchos casos no tiene manuales, el sistema en muchos casos no tiene licencias, es un Excel a veces o es un sistema que ha creado alguien de la Municipalidad y no esta licenciado, eso pasa en varias municipalidades, por ejemplo Ud., m dice que si tiene convenio con Prosegur , hay municipalidades que no tienen convenio con Prosegur y la camioneta de serenazgo lleva la plata al banco, eso de repente nunca pasa nada, pero es un riesgo, entonces según la guía de políticas nacionales...

La capacitación es importantes, personal que no esté capacitado, que no esté para detectar dinero falso, que no sepa usar el sistema, o sea una persona que le meten un grito y se pone nervioso, se puede equivocar, una persona preparada hasta para el estrés,

Y estos riesgos trasversales yo está estudiándolos, ahora yo les voy a explicar los riesgos trasversales en general, hemos encontrado, o sea los más recurrentes a ver si de repente pasa, por ejemplo, el riesgo de movilización de dinero, acá no ocurre, en otras si por que como les decía llevan la plata en camioneta del serenazgo y si un sereno estaba coludido digamos, eso es algo que por ejemplo aquí no pasa y me parece muy bien

A parte de lo que les he dicho ¿Qué tipo de riesgos podrían ver?

Seguridad interna, sistema de extornos,

En los extornos también, hay varias municipalidades, no es el más recurrente, pero hay varias municipalidades que no tienen el procedimiento para extornar, y yo he visto en provincia, creo que en Tarapoto y en Chiclayo, tú

pagas tu impuesto, te dan tu recibo y te lo extorran, y tus 300 soles de impuesto vehicular se quedan con el cajero, eso, por ejemplo

Aquí el tema es que todo este identificado por usuario, o sea si ingreso y el señor tienen su recibo y después el cajero hace cualquier otra maniobra, pero si dices yo ya pagué, te detectan y hay un monto de procedimientos; por ejemplo, aquí cuando no hay sencillo sale una persona al banco a sencillar con monedas, pero sale en el carro de serenazgo

Por ejemplo, en algunas municipalidades las personas que trabajaban estaban contratadas por servicios por terceros, entonces no tenían una relación con la entidad, y la Contraloría lo considero como riesgo

No sabemos en el tema de las cajas si son CAS, en planillas o terceros, tendría que consultarlo directamente con la tesorera, aquí también lo que estábamos viendo era convenios con bancos para que ya no se pague..., porque aquí solo tenemos convenio con Scotiabank.

Pero eso sería, digamos, una propuesta de solución

Claro, y digamos facilidad para que la gente no venga con tanto dinero aquí a pagar, la gente viene con 300 mil, 400 mil soles en el bolsillo, comerciantes manejan dinero en mano, se están viendo convenios con bancos para dar facilidades

Ahora, de estos riesgos o situaciones adversas, ¿Cuáles creen que son las causas?, porque lo que nosotros estamos dando son situaciones que hacen que ocurra el riesgo, por ejemplo, que no esté capacitado es una causa de que ocurra un riesgo operativo, por ejemplo, riesgos hay diferentes tipos, por ejemplo, operativos, financieros, tecnológicos, de corrupción, de seguridad...

Por la experiencia, que existan manuales de procedimientos respectivos, para no salirse del parámetro, pero a veces también es un exceso del manual, burocracia y demora

Ud. me decía lo de la capacitación del personal también, ahora solo tienen convenio con un banco, eso también podría ser...

Eso más que riesgo es un tema de dar un mejor servicio al ciudadano

Pero por ejemplo el hecho de que solo tengas con un banco, y si solo soy cliente de la caja Trujillo, voy a tener que traer ese dinero en mano

Ese es un riesgo al contribuyente, en camino aquí, lo que pase no es mi culpa, pero respecto a la municipalidad ya son nuestros manuales y nuestros procedimientos que debemos tener

Y el sistema, por ejemplo, ¿saben si es un sistema comprado, creado por la municipalidad, es un Excel?, ¿está licenciado?

Es un sistema que tiene la municipalidad, pero para mayor información se tendría que consultar al área de informática; otro riesgo importante es la selección idónea del personal, uno que no debe ser tercero y dos debe ser personal con experiencia, porque es un trabajo delicado, y de encontrarse responsabilidades no habría como denunciarlo porque no ha tenido un vínculo laboral, es contractual, entonces para ciertos puestos es importante este vínculo

¿Hay normativa que regule el manejo del flujo?, no disposición interna, sino por ejemplo de Tesorería nacional

Debe haber una ley porque desde el momento que se exige la bancarización debe estar determinada, debe tenerlo el MEF

Pero creo que va por el tema de que el procedimiento para el flujo debe estar regulado por la entidad a través del MAPRO, o sea tiene que haber una ley muy general...

Hay, igual como el tema de tributación, para nosotros nuestras herramientas son el código tributario y la Ley de tributación municipal, y sobre eso nosotros trabajamos, no podemos salir de eso, nosotros ordenamos a través de directivas, si debe haber una normativa legal para ese tema, pero con exactitud lo tendría que ver el área de finanzas...

En el caso de los procedimientos formales de acá de la municipalidad, si hay...

Las MAPROS, como te digo...

En el caso de las medidas de seguridad, ¿consideran que hay un proceso de seguridad para este proceso de flujos? A mí lo de Prosegur me parece un gol, eso no lo tienen todos, es más las dos que yo he venido de conversar no la tienen

Ahí sí, todo el tema de seguridad, y toda municipalidad que perciba un ingreso fuerte, debería tenerlo, tendrías que comparar, ¿Cuál es tu flujo diario de las municipalidades que tú has ido contra las de acá, y las fechas?, tendría que haber un comparativo para ver si el gasto representa el...

Claro, independientemente del gasto, me parece bien que tenga ese convenio con Prosegur, y otras medidas de seguridad, por ejemplo, internamente cuando usted me decía, por ejemplo, ¿tienen cámaras?

Sí, hay cámaras, hay seguridad interna

Yo creo que seguridad está cubierta. Ahora, a parte de los MAPROS ¿hay directivas emitidas para este proceso?

A nivel de tesorería debe haber, digamos que la MAPRO es la mamá, el manual de procedimientos, y de esa manera tú puedes generar varias directivas, pequeñas, internas.

Ya vimos las causas, ¿Cuál cree que sería la solución desde su punto de vista, la posible solución a esta situación, que se le ocurre a usted que figas, mira este proceso?, a mí me parece que esta manejado medianamente bien este proceso acá, pero siempre hay que mejorar, ¿Cuál crees que podía ser una solución a los riesgos que habíamos conversado?

Bueno, en primer lugar ver el tema del personal, es importante, la capacitación al personal que tiene que ser continua, y su modalidad de contrato; el segundo punto es el tema tecnológico, el tema de flujo de ingreso, ingreso de dinero, siempre hay el tema de billetes falsos y esas cosas, se tiene que poner mucho en el tema tecnológico, para poder evitar esto; detección, hacer una buena selección, gente con experiencia; muchas veces dicen "ya gane, soy alcalde", y ponen sus amigos, amigo de sus amigos municipalidades que no tienen ninguna experiencia, y los ponen, y lo único que ellos pueden es aprender, pero es un proceso, en puestos claves tienes que poner gente con experiencia y ahí reduces mucho el riesgo

¿Qué otra solución podríamos ver?, por ejemplo, imagínese que el sistema no tenga una licencia, bueno, un tema más legal

Eso es una normativa, ahí hay un tema de un buen servidor, se cuelga, no tienes los backups de las cajas. Hacer back ups todos los días, un día no grabas y se pierde la información. Por ejemplo, en esta municipalidad lo que siempre he visto, se va la luz, no tienen grupo electrógeno, se va la luz y se cortó todo, y si estás haciendo un proceso de cobranza, antes que el usuario se dé cuenta, ya no se puede hacer nada, un soporte tecnológico que deberían ver.

Y el sistema de control, que el arqueo debe ser cada hora, o sea no vas a esperar a medio día para hacer un arqueo, o sea el arqueo se hace a cada hora, o cada 45 minutos, la cajera, porque tú puedes detectar si te has equivocado en algo ahí no más, habría que ver el procedimiento como lo ha sintetizado el tema de tesorería, no lo sabemos, de repente lo hacen cada hora.

Como les decía, los tipos de riesgo que nosotros hemos destacados, entre ellos, que yo estoy especializando, riesgos de corrupción, por eso es que voy a hacer esta pregunta, ¿ha observado algún caso de corrupción en el proceso?, por ejemplo, lo que yo señalo, del extorno, ¿es un tipo d corrupción, ¿no?

Al menos, yo te lo digo he trabajado en municipalidades, en el sector público, todo está sistematizado, puede suceder, en ese sentido es detectable, y ya la institución toma el marco legal que tiene que tomar con la persona, es detectable.

Pero, por ejemplo, en Chiclayo o en Tarapoto no recuerdo donde fue, lo que pasa es que tú pagas impuesto vehicular y te vas, y si es el último pago que hiciste, si alguien no te revisa, no pasa nada, creo que prescriben esos impuestos...

Claro después de 4 años si no hay ninguna medida

Ya, si nadie te dice nada, prescribió y ya está y el cajero se quedó con tu plata, y nadie vio nada, no pasa nada

Pero no es así, vamos al tema tuyo, vengo hoy día, pago, salgo con mi recibo, pero el cajero hace el extorno, pero en el estado de cuenta refleja el no pago, entonces, viene el proceso de emisión, primero notificación para que pague, si no

sigue pagando las emisiones de valores, la resolución de ejecución coactiva y embargo de cuentas para que pague

Seguramente en ese proceso que le digo, no tenía un área de ejecutoria coactiva bien implementada, o esta área estaba coludida

Pero como te digo...

No es posible que nadie se dé cuenta

Van a notificar al contribuyente y va a tener que venir y decir ya pague, y ahí ya saltó

Bueno por ese lado entre tesorería y Uds. está cubierto ese riesgo de corrupción, en se sentido. Y yo tengo una pregunta, ¿el manejo de la caja chica como se da? ¿Cómo funciona la caja chica en una municipalidad?

Una caja chica como toda institución tiene un marco normativo también que lo audita la misma administración, la administración de finanzas

Hay una resolución de caja chica, por una bolsa, y hay una directiva, la caja chica se aprueba con una directiva que dice el monto de caja chica y en que puede utilizarlo, y puede designar en que puedes gastar, y puede designar un monto por cada gerencia, esta directiva la manda a administración, y administración emite un cheque y lo generan, ese monto, cada responsable de caja chica, lo administra, le dan su dinero y va a tener que sustentar en 48 horas

Pero no es que te den el efectivo, tu para poder tener caja chica, tienen que hacer todo un formato para solicitarla, yo necesito, me salió un imprevisto, para un repuesto, tengo que llenar el formato con el monto para comprar ese repuesto, entonces yo pido el monto que me va a costar el repuesto, no pido, por ejemplo, puedo tener un límite de 500 soles, y eso tengo 48 horas para presentar un afatara

Esa caja chica no está relacionada con los cajeros

No, eso es con tesorería, eso lo tienes que pedir a administración lo aprueba, luego pasa a logística, visto bueno, presupuesto visto bueno, tesorera visto bueno y te desembolsa el monto.

Entonces no tiene nada que ver con los cajeros que reciben el dinero

Nada que ver, la caja chica no puede salir

Porque por ejemplo le comento, uno de los riesgos que detectaron era que se usaban los montos de caja chica para, por ejemplo, comprar una llanta de una camioneta que se rompió, por ejemplo, llegaron a la municipalidad a pagar tu arbitrio con mi dinero, deposito 300 soles, y uy se malogro una llanta, dame la plata, eso paso en una municipalidad

No... Imposible

Mire y esto pasa en lima, imagínese en municipalidades alejadas donde a la justa se tiene un Excel ahora ellos no se basan tanto en lo que recaudan, sino en el FONCOMUN, pero igual ese proceso de recaudación es más complicado, pero el caso se centra en lima.



**ANEXO N° 11: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A FUNCIONARIOS DE LA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA**

El día lunes viernes 27 de setiembre de 2019, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una entrevista presencial con Pablo Paredes Ramos, Gerente de Administración Tributaria y Rentas; María Esther Cherres Zúñiga, Sub Gerente de Tesorería; Edgar Mogollón Olaya y Erick Rumiñawi Trujillo Roca, funcionarios de la Municipalidad distrital de Jesús María; con la finalidad de recabar sus opiniones respecto al prototipo ideado.

Se explicó el problema identificado y la evidencia que sustenta el mismo, así como el prototipo ideado para hacer frente al desafío de innovación; la opinión de los especialistas fue la siguiente:

María Esther Cherres Zúñiga, Sub Gerente de Tesorería

La Municipalidad maneja su propio sistema, así también, el Área de Tesorería cuenta con un manual de procedimientos que guía el quehacer de los funcionarios y servidores de dicha área.

- Respecto al proceso de recaudación de los recursos de la Municipalidad Distrital de Jesús María, esta se realiza de manera presencial vía cajas recaudadoras en la misma municipalidad y vía transferencia bancaria a través de la página web de la misma.

Adicionalmente el personal que desempeña la función de cajeros, encargados de los cobros en la municipalidad, son preparados especialmente para dicha función.

- Respecto al proceso de depósito del dinero recaudado, la Municipalidad tiene un convenio con una agencia de seguridad que transporta el dinero en forma diaria, las remesas se depositan dentro de las 24 horas de haber ingresado al sistema. En ese sentido, hay un cajero que centraliza la recaudación (Cajero central), y cuentan con cajas fuertes dentro de la municipalidad.

Respecto, a los riesgos dentro del sistema, se observó que dentro del mismo, la gestión anterior permitía que el personal que desempeñaba la función de cajeros, tenga la opción de cambiar las fechas de la recaudación, en ese sentido, realizando

dicha acción había una modificación respecto a los intereses que se generaban en relación a los cobros, pudiendo hacer que estos sean menores; así la presente gestión en coordinación con el área de informática, deshabilitó el acceso con el que contaba el personal que desempeñaba la función de cajeros, mitigando ese riesgo.

Adicionalmente, respecto a los posibles riesgos que pudieron haberse presentado, se señaló que se suscitaron casos en los que los usuarios se apersonaron a la oficina de rentas de la Municipalidad con recibos falsificados, pero que el sistema con el que cuenta la misma, permite llevar un control ordenando y correlativo de estos recibos, evitando que ocurran casos como el descrito.

Otra característica del sistema, es que, para evitar los extornos, el personal que desempeña la función de cajeros no tiene acceso a ellos, se ha restringido ese tipo permisos para realizar dichas variaciones.

Asimismo, Pablo Paredes Ramos, Gerente de Administración Tributaria y Rentas, realizó algunas observaciones respecto a los componentes del prototipo inicial que le presentó el equipo de trabajo, las que se mencionan a continuación:

Preciso que más que un tema colaborativo por parte de las Municipalidades Distritales, quien debería liderar el tema tendría que ser el MEF, porque los riesgos que se generan en las etapas del proceso se deben a la variedad de sistemas que existen en cada una de las municipalidades, no todos cuentan con los mismos controles, accesos, mecanismos de seguridad, entre otros.

Lo ideal sería que, tal como se tiene para el control de gastos presupuestal, el sistema que implemente el MEF sea obligatorio, un sistema informático que aplique a todas las municipalidades.

Respecto a lo anterior, podrían existir ciertas complicaciones, como que, al hacer obligatorio dicho sistema, no se realice el relevamiento de la información de cada particularidad de las diversas municipalidades.

Además, este sistema que se implemente obligatoriamente debería ser mejor que el que ya tienen algunas municipalidades, no pueden ser más básico que aquellos con los que se cuentan.

**ANEXO N° 12: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A JOSÉ LUIS SAAVEDRA
SÁNCHEZ, EX JEFE DEL ÁREA DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL TRIBUTARIO
DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE REQUE**

En el mes de octubre de 2019, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una entrevista presencial con José Luis Saavedra Sánchez, Ex Jefe del Área de Fiscalización y Control Tributario de la Municipalidad Distrital de Reque, en la Provincia de Chiclayo, en la Región de Lambayeque, durante los años 2016 – 2017; quien como tal formo parte del equipo que gestionó y solicitó al MEF asesoría y acompañamiento a efectos de implementar el “Sistema de Recaudación Tributaria Municipal” en dicha municipalidad, señalando que el Sistema cuenta con todos los candados necesarios para mitigar las causas del problema que me señalas.

Se explicó el problema identificado y la evidencia que sustenta el mismo, así como el prototipo ideado para hacer frente al desafío de innovación; la opinión de la especialista fue la siguiente:

- Respecto a la gestión por procesos, esta debería ser parte de la materia, ya que permitirá un mejor servicio.
- La gestión por procesos, te obliga a tener procedimientos establecidos para que cualquier persona que los revise pueda realizar el proceso.
- En la gestión por procesos, además, resulta necesario tener indicadores que te permitan evaluar el proceso.
- Por último, está señalado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Se recomienda la implementación del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM), siendo factible para Lima y Callao
- El SRTM es un sistema que “deja huella” y tiene candados de seguridad.
- En el SRTM se puede cargar el sistema de catastro, para lo que se necesita que este se encuentre actualizado. Vinculado incluso con los Registros Públicos.
- Se puede adaptar el sistema para que todos los cobros se realicen desde esa plataforma.
- El SRTM se interconecta con el SIAF.

Asimismo, realizó algunas observaciones respecto a los componentes del prototipo inicial que le presentó el equipo de trabajo, las que se mencionan a continuación:

- Respecto a los talleres que se llevarían a cabo en el Círculo de Cooperación Intermunicipal, el tiempo que se esperaría para que uno y otro se realice, podría ser de 2 meses y no de 1 como inicialmente se había planteado.
- Se recomienda un acompañamiento transversal del MEF.
- Respecto al componente anticorrupción, se recomienda que el compromiso de integridad se genere desde la alta dirección.
- Se recomienda evaluar la posibilidad de vincular la implementación del SRTM con la política de incentivos municipales para asignar presupuesto a los gobiernos locales que lo administren mejor.



ANEXO N° 13: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A CAROLL SALLY
HUARHUA TANTARICO, SECTORISTA DE IMPLANTACIÓN Y CAPACITACIÓN –
SRTM DEL MEF

El día lunes 23 de diciembre de 2019, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una entrevista presencial con la Ingeniera Carroll Sally Huarhua Tantarico, Sectorista de Implantación y Capacitación – SRTM del MEF, con la finalidad de recabar sus opiniones respecto al prototipo ideado.

Se explicó el problema identificado y la evidencia que sustenta el mismo, así como el prototipo ideado para hacer frente al desafío de innovación; la opinión de la especialista fue la siguiente:

- El SRTM se implementó en 184 municipalidades en Perú, desde el año 2008, pero es posible que algunas de estas lo hayan implementado en un inicio y posteriormente lo hayan abandonado.

- En la actualidad, los funcionarios de las municipalidades de los distritos de Comas, Barranco, Callao y San Borja han solicitado la implementación del SRTM

- Como un caso de éxito, se menciona a la Municipalidad de Huánuco, implementando el sistema, logrando así incrementar en 600% su recaudación.

- El SRTM, cuenta con “pistas de auditoría”, que permiten conocer si se hizo algún cambio en el sistema, quien lo hizo y en qué fecha se hizo, por lo que cuenta con un acceso exclusivo para el usuario administrador del sistema.

- El SRTM se interconecta con el SIAF y se pueden implementar los procedimientos establecidos en el TUPA, entre otros.

- Respecto a su implementación, es necesario que la municipalidad cuente con una base referencial, que no es un plano catastral, pero sí se solicita que se sectoricen catastralmente, reflejándose en el casco urbano, conteniendo: las manzanas existentes, los nombres de las vías por color, la codificación catastral.

- Así, del plano se desprende información como la relación de habilitaciones urbanas, el listado de vías (en que cuadra inicia y en cual termina), los diversos sectores y las manzanas especificando que sector pertenece a que determinada manzana; siendo toda esta información ingresada al sistema, y la declaración del contribuyente.

Asimismo, y con la finalidad de determinar la deseabilidad, factibilidad, y viabilidad del prototipo, la especialista mencionada fue nuevamente consultada

el 29 de enero del presente año, respondiendo preguntas puntuales a través de su correo electrónico institucional, según se detalla a continuación:

¿Cómo encaja el SRTM con las operaciones actuales en las Municipalidades?

La especialista señaló lo siguiente:

En las municipalidades usuarias, en el ordenamiento de su información de declaraciones juradas y por ende el mejoramiento de la recaudación tributaria municipal.

¿Cuánto cambio se necesita para que encaje el SRTM?

La especialista señaló lo siguiente:

En principio que se convierta en obligatorio porque actualmente es opcional y que se convierta en un sistema en web.

¿Existe la tecnología para implementarlo?

La especialista señaló lo siguiente:

Se requeriría un financiamiento para su implementación a nivel nacional con personal, la tecnología en equipo corre por cuenta de cada municipalidad.

¿Cómo serán transicionados los usuarios y cuál sería el impacto?

La especialista señaló lo siguiente:

No se visto eso todavía, no existe nada al respecto, actualmente solo estamos viendo repotenciarlo.

¿Existen limitaciones físicas, culturales o de otra índole?

La especialista señaló lo siguiente:

Para la implementación, no.

¿Cuánto costaría?

La especialista señaló lo siguiente:

Cada municipalidad corre con el gasto, el costo depende de la magnitud del distrito y la cantidad de data que tienen por ingresar.

¿Ahorrará costos?

La especialista señaló lo siguiente:

Definitivamente que sí, porque actualmente los sistemas que manejan, son privados.

¿Generará ingresos?

La especialista señaló lo siguiente:

¡Por supuesto! que sí, desde el momento que se logra ordenar la información que identifica la ubicación del predio se hace cobrable las deudas que por no tener el predio identificado no se podían hacer.



ANEXO N° 14: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A FUNCIONARIA DE RECAUDACIÓN DE UNA MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA

El día sábado 25 de julio del 2020, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una segunda entrevista vía telefónica con la señora Milagros Barrientos Yaya, especialista en el área de recaudación tributaria, esta funcionaria ha trabajado como gerente de rentas y administración tributaria, en más de 3 municipalidades, y fue entrevistada como especialista en el tema, con la finalidad que nos de sus opiniones respecto a las causas identificadas por el equipo de trabajo.

Se explicó el problema identificado por el equipo de trabajo y la evidencia que sustenta el mismo, explicándole de manera sucinta dicho problema y solicitando su opinión de las causas del mismo, resultando lo siguiente:

Respecto a la causa N° 1: Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema informático que soporta el proceso y carencia de niveles de seguridad del mismo, ocasionados debido a la inexistencia de licencia y manuales por la no utilización de software legal por parte de las entidades.

Al respecto, la opinión de la especialista fue la siguiente:

Que en este tema habría que tener en cuenta que todos tienen un sistema, que generalmente este sistema es arcaico y ha ido sufriendo modificaciones, asimismo en los gobiernos locales cada 4 años se cambia de autoridad, y esa gestión recibe los sistemas de las otras gestiones sin manuales.

Muchos sistemas también son en sistemas operativos como fox, visual basic, que tienen más de 13 años funcionando.

En las municipalidades siempre hay alguien que sabe usar el sistema, este alguien generalmente es un funcionario que ya ha estado en el área por muchos años y es a él a quien se le consulta, generalmente es personal nombrado, ellos son quienes orientan, los operadores solo replican lo que este funcionario les indica.

El órgano de control hace verificaciones de los procedimientos y los procesos, en Santa Anita por ejemplo hacen un arqueo a fin de año y hacían entrevistas a los operadores de caja para ver cómo funciona cada operador, es decir les hacen una entrevista para saber cómo operan el sistema y si tienen conocimiento de este, supuestamente esta entrevista reemplaza al manual del sistema.

Considero adecuada la causa que me mencionas, ya que al no tener un manual y licencias, los operarios de caja hacen lo que quieran hacer en caso no conozcan un procedimiento, asimismo, aumenta los riesgos porque las personas de caja se guían de lo que dijeron, ahora “husmeando” en el sistema también se puede aprender, pero te arriesgas a cometer errores, ya que en general, al menos en las municipalidades en las que yo he estado no hay manuales en los sistemas.

Causa 2: Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades, no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

En este caso pasa muy parecido que, con la pregunta anterior, las nuevas personas que entran a trabajar al área se guían de lo que les dicen las personas que ya venían trabajando anteriormente, porque en teoría funciona bien, entonces piensan, ¿por qué cambiarlo? Sin embargo, cuando viene el control o la verificación del órgano de control de la entidad o de la alta dirección, es cuando la administración tributaria de la entidad toma las medidas correctivas tomando cartas en el asunto, al ser imperativo lo que señala el órgano de control o la alta dirección de la entidad.

Muchas municipalidades tienen informalidad en este tema y aplican criterios y tienen manuales únicamente cuando se ven forzados, ojo hablo de la mayoría de repente no todas son así.

Hay que tener en cuenta también que a un locador no se le puede notificar un procedimiento de algún proceso por la naturaleza de su contrato (ya que no se le debe generar un vínculo laboral, cosa que no pasa con los contratados por CAS) y si tenemos en cuenta que muchas de las personas que trabajan en caja son locadores, el tema de que se adapten a un procedimiento se hace más difícil aún.

Es verdad lo del establecimiento de procedimientos informales, si bien siguen un parámetro, solo falta que la operación que vayan a realizar no sea una operación común para que establezca cada trabajador, lo que le parece que es la mejor manera, o consultar, si es que lo hacen, a las personas que vienen trabajando más tiempo en la municipalidad.

Por ejemplo, si alguien va a la municipalidad a hacer un pago a cuenta de una multa (que es una operación no tan común), el trabajador que no sabe, que te puedo asegurar que la mayoría no sabe, va a aplicar el procedimiento que mejor le parezca, si no, le pregunta al personal de mayor antigüedad, sino puede pasar incluso que le diga al contribuyente que no es posible la operación o se la haga de una manera inadecuada.

En el tema de extornos también pasa, hay sistemas que no tienen ni siquiera la opción de extornar, hay sistemas donde lo extorna el jefe de tesorería, incluso en algunos el extorno lo aprueba el mismo cajero que realizó la operación, esto es consecuencia de la no aprobación de procedimientos y causa mucho riesgo en el proceso de recaudación en las municipalidades.

Lo mejor que hacen las municipalidades en este tema es crear directivas, sin embargo, estas no tienen un desarrollo adecuado.

Causa 3: Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes ya que las municipalidades no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia ni software legal que sostenga el proceso.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Respecto a este punto, no me ha pasado y no lo he visto, pero en realidad puede darse, y si lo vemos desde ese punto de vista el hecho que no tengan esas herramientas incide de manera directa en el problema de la alta incidencia de riesgos, por ello si estoy de acuerdo con la causa que me señalas.

Puede darse también en el momento que el dinero es llevado al banco para ser depositado, hay un montón de riesgos implícitos incluso para la integridad de las personas que están llevando el dinero.

Las municipalidades usualmente no tienen seguro de riesgos, lo de las cámaras si me parece un elemento muy necesario ya que permite ver todas las operaciones que realizan los cajeros, es un elemento disuasivo, puedes ver si el cajero cobra de más, se guarda algo de dinero, etc., por ejemplo en Santa Anita, tiene ahora 17 ventanillas y cada una tiene una cámara instalada y se puede ver cada operación que realizan, una vez pasó que por ejemplo un operador de caja dio en el vuelto un dinero de más, ubicaron la operación a través de las cámaras, y procedieron a

averiguar los datos del cliente, fueron a verlo a su domicilio y la persona devolvió el dinero que había recibido de más, la cámara permitió ahorrar contingencias al cajero porque tuvo que devolver la plata, este sistema de cámaras no anula el riesgo pero lo aminora de manera considerable.

Considera que el tema del seguro debería estar en todas las etapas del proceso, incluso y más importante cuando se lleva el dinero al banco por parte de la municipalidad, ya que también hay un riesgo ahí, hay municipalidades que no tienen ese seguro, pero le parece importante tenerlo, ya que mientras que no pase nada las entidades están tranquilas, pero es indispensable cubrirse, el hecho de no tener esa cobertura ocasiona que el alta incidencia de riesgos se incremente.

Señala que, por lo conversado, considera que el hecho que no se cuente con medidas de seguridad suficientes, la alta incidencia de riesgos aumenta por el hecho que está expuesto el dinero, la seguridad de las personas, el sistema, etc.

Causa 4: Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorar el proceso, al no contarse con un sistema que recoja, organice y analice data que permita la mejora continua

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Efectivamente, en las municipalidades donde he trabajado no existe ese sistema de información, esa situación genera que no podamos conocer los errores o datos importantes para tomar decisiones respecto a la operativización del proceso, me parece que sería una muy buena idea a ser implementada.

Podríamos saber quién de los terminales de caja extorna más, quien reimprime recibos, no hay un sistema que te diga todo lo que puedes hacer, si sigo teniendo un sistema arcaico, no va a poder ser que tenga data que me permita tomar decisiones.

Te comento un caso, yo por ejemplo tengo que entrar uno por uno a los usuarios de rentas si es que quiero alguna información.

Asimismo, el especialista mencionado fue consultado respecto al prototipo de innovación que se propone en el proyecto señalando lo siguiente:

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

1.- ¿Considera usted de utilidad la propuesta de innovación para facilitar el trabajo conjunto, coordinado y articulado entre los diferentes actores? Fundamente su respuesta.

La solución que me has mostrado, me parece no solo interesante, sino que si me parece viable que el hecho que se reúnan las municipalidades para mejorar el proceso e instaurar los procedimientos, hará que las municipalidades, formalicen el proceso que me señalas, teniendo en cuenta que muchas de ellas se vienen manejando de manera informal y es buena idea que sea de manera conjunta y que no sea impuesto por el MEF, quien muchas veces emite sus directivas sin tomar en cuenta la opinión de los que desarrollamos día a día el mismo.

Respecto al sistema que da el MEF, resulta de utilidad el hecho que se junten las entidades, en grupos y que a través de este mecanismo se permita que las “mejores” municipalidades den sus buenas prácticas a las que no lo vienen haciendo muy bien, propiciando un trabajo conjunto, coordinado y articulado entre los actores relacionados, como las municipalidades, el MEF y la PCM, es importante el tema también de sacar los procedimientos, formalizarlos. Ahora, los círculos me parece que no solo pueden ayudar a este tema, en realidad, me parece que podrán ser discutidas muchas otras opciones para la mejora de la administración tributaria en las municipalidades de Lima Metropolitana y Callao.

Hay que considerar que un sistema de renta con cajas, porque caja depende de rentas, cuesta, en el mejor de los casos mínimo 50 mil soles, ahora un buen sistema, cuesta 200 mil soles, conviene el tema que proponen ya que el MEF lo da de manera gratuita, en mi municipalidad yo lo aceptaría, ya que ahorraría 200 mil soles, lo propongo ante la alta dirección de la municipalidad y me ahorro la inversión, y teniendo en cuenta que el costo asociado no es tan alto también (consideremos la migración de la data, la adaptación de la data al sistema, ingenieros para instalar el mismo, entre otros).

Por favor te pido si tienes alcance con el MEF preguntes quien se va a encargar de ese tema porque yo estoy interesada para implementarlo en mi municipalidad, por ejemplo, en mi municipalidad el sistema es muy arcaico, hecho en bases antiguas.

Finalmente, se tendría que ver el tema del catastro, ya que, si bien muchas municipalidades lo tienen implementado, hay algunas que no invierten en ese tema,

podría ser una muy buena oportunidad para que se empuje a las municipalidades a realizar un buen catastro, hay muy buenas prácticas en este tema, la cosa es tomar las mejores prácticas de los demás para replicarlas en nuestras entidades.

2.- ¿El diseño de la propuesta se ajusta a las particularidades de la realidad pública nacional para enfrentar el problema público? ¿Qué aspectos individuales del diseño cree conveniente mejorar?

Si me parece que se ajusta a la realidad, sin embargo si hay cuestiones que me parece que deben ser atendidas de manera especial, por ejemplo, yo conozco del sistema del MEF, me parece un sistema muy conveniente y es cierto que el MEF lo ofrece de manera gratuita, sin embargo habría que tener en consideración el hecho que el MEF te da el sistema pero este no viene con las fuentes del mismo, y el área de rentas siempre pide más cosas que cambian de acuerdo con el cambio de la normativa de tributación municipal y demás, ahora al no tener un código fuente la municipalidad se supedita a un sistema estático, sería bueno tenerlo en cuenta al implantar la solución ya que el sistema es muy bueno y abarca todas las funciones de la administración tributaria, la determinación, el registro, la recaudación y la fiscalización.

Asimismo, el hecho de que si el sistema se cuelga hay que llamar al MEF, ellos si atienden, pero el hecho de depender de alguien más es un punto importante.

También, entre todos debe redactarse el convenio para que el MEF entregue el sistema a las entidades ya que muchas veces los convenios que firmamos las entidades con otro tipo de organizaciones del ejecutivo nacional no son convenientes para las municipalidades.

Además, el tema de la migración de la data de contribuyentes es un tema a tratar, deberían ayudar a hacer esa migración o mencionar la mejor manera de hacerlo, de repente municipalidades que ya lo han hecho nos puedan decir cómo lo hicieron y que este tema sirva como piloto para otros procesos llevados a cabo por las municipalidades.

3.- ¿Qué mecanismos, componentes y niveles de coordinación sugiere que deban integrarse a la propuesta?

Me parece el hecho que las municipalidades den su punto de vista no solo del sistema sino también de diferentes temas conexos, como el proceso, claro

relacionados a la recaudación municipal, luego me parece una muy buena idea la que han tenido.

Considero que luego de un consenso entre las municipalidades y el MEF, se instaure la obligatoriedad para que todas las municipalidades implementemos el sistema, el tema de la gestión por procesos depende de cada municipalidad y su gestión, pero sería de gran ayuda emitir un proceso y sus procedimientos para la mejora de la gestión de la recaudación.

4.- ¿Qué mecanismos, componentes y niveles de coordinación considera que deben retirarse de la propuesta realizada?

No retiraría ningún componente, es más rescato el hecho de integrar el componente anticorrupción ya que es un tema que concierne a todos los procesos que debe realizar una municipalidad, en cada proceso hay riesgos de corrupción y me parece que debe ser tocado de manera especial, más aún si las municipalidades no toman en cuenta ese componente, podría señalarte que no gastarían más de 10 mil soles en un componente de esa naturaleza en ese proceso, no están muy interesados, no sé si por conveniencia o si desconocen, pero más que ese dinero no gastarían, por ello ese componente debería considerar las capacidades y recursos con los que ya cuenta una entidad y que no represente mucho gasto.

ANEXO N° 15: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A FUNCIONARIO DE RECAUDACIÓN DE UNA MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA

El día miércoles 29 de julio de 2020, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una segunda entrevista vía telefónica con el señor Ricardo Barrios Reátegui, ex funcionario del área de recaudación tributaria, de la Municipalidad Distrital de la Victoria, y ha sido gerente en otras entidades en la misma área y en otras, fue entrevistado en su condición de especialista en el tema, con la finalidad que nos de sus opiniones respecto a las causas identificadas por el equipo de trabajo.

Se explicó el problema identificado y la evidencia que sustenta el mismo, explicándole de manera sucinta dicho problema y solicitando su opinión de las causas, resultando lo siguiente:

Respecto a la causa N° 1: Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema informático que soporta el proceso y carencia de niveles de seguridad del mismo, ocasionados debido a la inexistencia de licencia y manuales por la no utilización de software legal por parte de las entidades.

Este es un tema de sistemas y aquí influyen varios motivos, el primero y más importante es que no hay presupuesto para que las municipalidades inviertan en un sistema adecuado de recaudación municipal, ahora, los alcaldes ven la adquisición de un sistema como un gasto mas no como una inversión, ese sería uno de las causas de la causa que me señalas.

Otra causa que veo para que las municipalidades no tengan un buen sistema, es que el hecho de cambiar de sistema a uno mejor, redunde en que el sistema sea confiable, rápido y seguro, por lo que si no contrato un sistema es probablemente porque no quiero, debido a que muchos alcaldes usan ese sistema como caja chica y no les conviene tener un sistema bueno con candados y reportes de auditoría.

Entonces muchas veces, aunado al hecho que no tengo presupuesto, ocurre que la alta dirección no quiere tener un sistema mejor para seguir cometiendo actos de corrupción, también pasa que el personal que tengo no es el idóneo, las administraciones que llegan a una municipalidad generalmente vienen con sus amigos y conocidos y la ponen a trabajar a un área en la que nunca han trabajado.

Lo principal para corregir este tema del sistema es la inversión.

Señala su conformidad con la causa planteada y leída y con la relación causal entre la causa y el problema planteado, y considera que influye de manera especial el tema de tener la mayoría de las municipalidades sistemas desfasados, sin licencias y sin manuales.

Causa 2: Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades, no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Efectivamente la mayoría de las municipalidades no tienen procedimientos, se guían por los procedimientos o las normas que tienen de manera general, emitidas como directivas de tesorería por parte del MEF, por ejemplo, que toda la plata tiene que ser bancarizada, entonces las municipalidades seguían de eso nada más, no hay procedimientos ni control ni directivas.

Ahora por otro lado hay municipalidades que tienen directivas en exceso, situación que genera confusión, por ejemplo, en el SAT tienen tantas directivas que ya se vuelve obstructivo, lo que pasa es que tenemos que tener las directivas necesarias para operar un proceso de la manera más eficiente.

Pero el proceso y el procedimiento tiene que estar de todas maneras ya que es un instrumento que nos permitirá guiarnos en la operativización del proceso, al no existir, se crean procedimientos informales e individuales diría yo que cada uno de los cajeros implementa, esta situación de todas maneras aumenta los riesgos.

Causa 3: Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes ya que las municipalidades no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia ni software legal que sostenga el proceso.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Respecto a lo que me dices estoy de acuerdo en la relación causal entre la inexistencia de medidas de seguridad y la alta incidencia de riesgos, eso está claro y no me genera ninguna duda, no tendría mucho que decir al respecto.

Lo que si me parece rescatable es que una medida de seguridad insuficiente si se quiere, puede ser que en muchas municipalidades de Lima, las entidades no usan sistemas para pagos con tarjeta de crédito o débito, todo es en efectivo, luego de ello, cada 2 o 3 horas el cajero va al banco con la plata que tiene en su caja, muchas veces va el cajero solo, otras en la camioneta de la municipalidad, esa situación genera riesgos altísimos de robo de dinero y la integridad de la persona que traslada el dinero.

Causa 4: Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorar el proceso, al no contarse con un sistema que recoja, organice y analice data que permita la mejora continua

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Está de acuerdo que no existe ese sistema de información ni indicadores que permitan tomar decisiones, por ejemplo, el sistema de información nos permitiría determinar tiempos muertos, nos permitiría identificar que un cajero atiende a 20 personas y otro a 5 personas, que cajero se demora más al atender (porque hay cajeros que se van al baño media hora o a tomar desayuno y se demoran la vida).

El tema del extorno también es importante y nos permite determinar si de repente la persona no está capacitada o hace jugadas corruptas al extornar, porque ha pasado que el contribuyente paga y el cajero luego de que este se va, extorna la operación y se queda con el dinero.

Siempre debe haber un control y la inexistencia de un sistema de información e indicadores no permite controlar el proceso, situación que aumenta el riesgo de un montón de situaciones y aumentan el problema que me señalas.

Asimismo, el especialista mencionado fue consultado respecto al prototipo de innovación que se propone en el proyecto señalando lo siguiente:

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

1.- ¿Considera usted de utilidad la propuesta de innovación para facilitar el trabajo conjunto, coordinado y articulado entre los diferentes actores? Fundamente su respuesta.

Considero una buena idea lo que me señalas e importante el hecho que el sistema que ha hecho el MEF, lo conozco, es un buen sistema, pero esta hecho por

personas del MEF que no conocen las realidades de todas las municipalidades, no son tributaristas ni municipalistas, el hecho que sean las mismas municipalidades que ven el día a día del trabajo de recaudación municipal me parece el punto más importante de tu idea, toda vez que ellos tienen el expertise que se necesita para que el sistema sea exitoso y no un sistema hecho en gabinete por gente que no sabe cómo funciona el proceso.

Asimismo, respecto a la generación del proceso y procedimientos, está bien ya que he visto que en muchas municipalidades no tienen sus documentos o estos están muy obsoletos, el hecho de crearlos entre todas las personas que participan en el mismo podría ser una herramienta poderosa por el hecho que cada funcionario tiene su punto de vista y sus experiencias, y todos desde la municipalidad muy pequeña hasta la más grande pueden ayudar a la creación de este, que debería ser estándar, todos hacemos lo mismo, si bien la autonomía nos permite autogestionarnos, la reunión de los especialistas, permitirá generar el mejor documento para ello, ahora la ayuda de un especialista es esencial ya que no todos los funcionarios somos especialistas en procesos.

Ahora, se ahorraría la inversión a las municipalidades muchas de las cuales no tienen recursos para la implementación del mismo, la idea de las buenas prácticas me parece bien ya que permitirá la cooperación y la toma de conocimiento por parte de municipalidades que tienen deficiencias en su gestión.

2.- ¿El diseño de la propuesta se ajusta a las particularidades de la realidad pública nacional para enfrentar el problema público? ¿Qué aspectos individuales del diseño cree conveniente mejorar?

Se ajusta de cierta manera, sin embargo, tenemos que ver las realidades de cada una de las 50 municipalidades que señalas ya que, por ejemplo, para la implementación no es lo mismo el equipamiento con el que cuenta San Isidro que con el que cuenta Villa María.

Para la gestión por procesos y los procedimientos si se ajusta, lo señala el gobierno nacional incluso que todas las actividades y la gestión de las entidades debe realizarse por una gestión por procesos y resultados, no es un tema muy complicado y va a generar que las personas comiencen a tomar conocimiento de la gestión por procesos.

Asimismo, habría que ver la manera de conseguir la voluntad política para implementar un sistema, un proceso, un procedimiento, un sistema de integridad, y la adopción de buenas prácticas, porque a todas luces tu solución además de innovadora parece que resolvería el problema sin embargo tienes que considerar la voluntad política, si hay un alcalde corrupto al que no le convendría que las cosas se hagan bien, no va a permitir que entre la solución que propones.

3.- ¿Qué mecanismos, componentes y niveles de coordinación sugiere que deban integrarse a la propuesta?

Que las buenas prácticas no queden en exposición, sino que se dé el proceso de implementación, sino que enseñen la manera de implementarlo y den la tecnología para hacerlo. Por ejemplo, en La Victoria generamos récords de recaudación porque hicimos campañas de recaudación casa por casa, campañas de sensibilización, presentaciones, folletos, que permitieron que nosotros nos acerquemos al contribuyente y eso aumento la recaudación.

Ahora hay que tener en cuenta que una municipalidad pequeña también puede dar sus buenas prácticas y una municipalidad grande puede tener la oportunidad de adecuarlas.

Yo añadiría un elemento que “presione” a la alta dirección de la entidad, vale decir a los alcaldes, para que se acojan a la solución, porque puede ser un punto en contra. Por ejemplo, campañas publicitarias o publicidad que señale quien no se quiere acoger al tema.

4.- ¿Qué mecanismos, componentes y niveles de coordinación considera que deben retirarse de la propuesta realizada?

No quitaría ningún componente, no obstante a ello, el sistema no será infalible, considero que con la propuesta que señalas se podría disminuir hasta en un 90% la cantidad de riesgos del proceso porque siempre va a quedar un residual, lo ideal es que este sistema que propones permanezca en el tiempo, que no se quede en un año, que siga conforme avance el tiempo que a través de los indicadores se compare año a año para saber si está funcionando o no.

**ANEXO N° 16: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A JOSE LUIS SAAVEDRA
SANCHEZ**

El día domingo 26 de julio del 2020, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una segunda entrevista vía zoom con el Abogado Jose Luis Saavedra Sanchez, Gerente Público de Recursos Humanos en Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR, como especialista en el tema de gestión tributaria en municipalidades, con la finalidad que nos de sus opiniones respecto a las causas identificadas por el equipo de trabajo.

Se explicó el problema identificado por el equipo de trabajo y la evidencia que sustenta el mismo, explicándole de manera sucinta dicho problema y solicitando su opinión de las causas del mismo, resultando lo siguiente:

Respecto a la causa N° 1: Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema informático que soporta el proceso y carencia de niveles de seguridad del mismo, ocasionados debido a la inexistencia de licencia y manuales por la no utilización de software legal por parte de las entidades.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Este es un factor que incide de manera directa en el problema que me has señalado, toda vez que el sistema tiene muchas funcionalidades y las personas que trabajan operando la caja, usan el mismo hasta el punto donde funciona, hay cosas que ellos no saben usar, como por ejemplo el Word o el Excel, yo uso esos programas hasta donde conozco, sin embargo tienen muchas más funcionalidades que yo no sé usar, eso mismo pasa con los sistemas de rentas y recaudación, los usuarios del mismo, es decir los operadores, usan al sistema hasta donde saben, al no haber un manual ni un mapeo ni comunicación de los procesos, cuando no saben cómo realizar una operación o cuando dudan de la misma, utilizan su discrecionalidad.

Asimismo, cuando un trabajador comienza a trabajar en una municipalidad y al no tener manuales para la operatividad del sistema, su conocimiento se centrará en lo que otro trabajador o el supervisor le diga.

El trabajador las funciones que realiza las opera a través de un aplicativo que soporta el proceso que me mencionas, si el trabajador no sabe cómo anular el recibo o extornar o hacer notas de crédito, como devolver un recibo, en fin una serie de cosas, esto influye en la recaudación inclusive, ya que la puede inflar obteniendo un monto

recaudado de manera ilegal, por ejemplo se puede operar de manera inadecuada un convenio de fraccionamiento de deuda, pudiendo poner montos menores a los que debería realmente recaudarse.

Ahora, respecto a la causa que me señalas, considero adecuado el planteamiento que realizan y que la inexistencia de manuales y licencia del sistema ocasiona el desconocimiento y la discrecionalidad de los operadores y por las situaciones que te señale, se configura que esta causa aumenta la alta incidencia de riesgos en el proceso.

Causa 2: Establecimiento de procedimientos informales para la operativización del proceso, toda vez que las municipalidades, no cuentan con procedimientos de recaudación establecidos, asignación de funciones y responsabilidades, ni procedimientos para extornos de caja.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Así como los procedimientos informales que señalas que son establecidos por los trabajadores, yo diría que esos procedimientos no están sistematizados u operativizados, y esto ocasiona que se dé un trato discrecional y a veces discriminatorio a contribuyentes, toda vez que el procedimiento no establecido, podría permitir que se haga algo con un cliente y que no pase lo mismo con el otro, esta situación tiene un impacto, ya que uno de los principios que debería regir la administración tributaria es la no discriminación.

Ahora, el hecho que muchas veces se realicen procedimientos que no están aprobados y formalizados, ocasiona que el establecimiento de procedimientos informales genere el riesgo de crear data errónea, perder dinero, generando contingencias a la entidad.

Causa 3: Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes ya que las municipalidades no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia ni software legal que sostenga el proceso.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Respecto a esta causa no hay mucho que decir, el hecho que la contraloría haya detectado estas deficiencias, es claro, esta situación genera que se incremente

la alta incidencia de riesgos en el proceso. Ahora hay que tener en cuenta que la causa y sus riesgos se ven por los posibles efectos que puedan generar, a partir de ello, podemos sondear la magnitud de que tan grave sería no corregir esta causa, por ejemplo, si yo digo cuando hay cámara sucede esto y esto otro cuando no la hay.

Causa 4: Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorar el proceso, al no contarse con un sistema que recoja, organice y analice data que permita la mejora continua

Considero que lo que se tiene en este asunto no es medir la gestión en sí, sino el cómo se hace, es decir que de la revisión a los indicadores de procesos y procedimientos es que se va a permitir generar data que posibilite un conocimiento.

El hecho que no tengas una data que te permita generar conocimiento respecto a los errores y deficiencias del proceso de todas maneras aumenta la incidencia de riesgos, toda vez que estos van a seguir en caso no se corrijan y pueden generar contingencias y más errores en el devenir de la operación del proceso.

Por lo tanto, incidiría en la utilización de indicadores de procesos, para ver de qué manera se está llevando a cabo el mismo y de qué manera puedo hacerlo más eficiente, a efectos que estas mejoras tengan un efecto positivo al reducir el alto índice de riesgos que se ha identificado.

La evaluación de la gestión pública se da por indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad, al no tener un sistema de data resulta imposible calcular dichos indicadores, imposibilitando el mejoramiento del proceso y generando que los riesgos aumenten en el mismo.

Por lo que te dije si estoy de acuerdo con la causa que planteas, ya que es como trabajar a ciegas ya que es necesario en los procesos, ahí debería plantearse el tema de la gestión por procesos, ya que esa data que dices que es inexistente, nos permitirá medir la eficiencia de los procesos, reducir los plazos innecesarios, simplificar procedimientos, acortar los plazos (para atender en menor tiempo y dar un mejor servicio al ciudadano), por ejemplo en el tema de recaudación tú tienes 3 maneras de recaudar, voluntaria, inducida y coactiva, y dentro de la voluntaria tienes canales de cobranza, al no tener data de cuanto es el porcentaje de cada tipo de cobranza vas a seguir teniendo los mismos problemas de por ejemplo, largas colas, por ejemplo de saber cuánto personal necesitas para atender al público, en el tema de

riesgos, por ejemplo saber de antemano cuánto dinero recaudas en ciertas épocas del año que te obliguen a contratar de antemano empresas de seguridad para el manejo y traslado de efectivo de manera menos riesgosa, entre otros.

Ahora, como te comenté el otro día, el SRTM que ofrece el MEF a las municipalidades si tiene reportadores y te podría dar data muy interesante que te permita evaluar el proceso.

(*) Una subcausa transversal a su causa todas las causas que me señalas es que, en algunas municipalidades más que en otras, se maneja todo el tema de la administración tributaria de una manera informal, no considerándola, además como un proceso crítico y por el desconocimiento del tema, no dándole la importancia que debería dársele al ser la principal fuente generadora de ingresos de estas entidades, principalmente en Lima Metropolitana y Callao que recaudan mucho dinero.

Asimismo, el especialista mencionado fue nuevamente consultado (ya se ha realizado una entrevista previa con la misma persona) respecto al prototipo de innovación que se propone en el proyecto señalando lo siguiente:

Que la gestión por procesos debe ser básica, la gestión pública debe ser orientada por ese tema, desconozco el nivel de implementación de la gestión por procesos y los procedimientos instaurados en las municipalidades de Lima Metropolitana y el Callao, sin embargo la gestión por procesos tiene una serie de ventajas para tener una gestión pública más eficiente, además de resolver parte del problema que me señalas, el relacionado al establecimiento de procedimientos informales en la operativización del mismo. Ahora, el hecho de juntarse entre todos para hacerlo, es una idea genial ya que nadie les impondrá nada, las municipalidades tienen autonomía y el hecho que sus funcionarios hayan sido parte de la elaboración del mismo, les dará la confianza y el aliciente para adaptarlo, en este punto no hay más vuelta que darle es necesaria la adopción de la gestión por procesos, por política nacional, por las ventajas que tiene, y porque no creo que se opongan a su implementación.

Sobre el SRTM es un sistema que debe ser operado de acuerdo a sus manuales y procedimientos, como este ha sido creado en función a las 4 funciones de la administración tributaria, por lo que podríamos decir que, en teoría, el sistema “da por hecho” que una oficina cualquiera en la que se implante este sistema, tiene que tener procedimientos establecidos y la segregación de tareas y funciones.

Nuevamente señaló que considera viable el prototipo, considerándolo una buena idea y una buena oportunidad para mejorar no solo el problema que se identificó, sino también la gestión de la administración tributaria municipal, y señaló que se podría dar que en estas reuniones se llegue a un acuerdo de establecer la mejor manera para que la oficina de administración tributaria se reorganice de modo tal que permita un funcionamiento óptimo del sistema, modificando de repente la estructura orgánica, y las funciones de puestos, para que todo vaya de la mano del funcionamiento del sistema, pudiéndose también emitir una directiva interna donde se asignen expresamente los roles que asume cada una de las áreas donde se operativice el sistema.



**ANEXO N° 17: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A HUGO SAAVEDRA
SANCHEZ**

El día domingo 26 de julio del 2020, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una entrevista vía zoom con el Ingeniero de Sistemas Hugo Saavedra Sanchez, quien ha trabajado en el sector privado y tiene amplio conocimiento en temas de sistemas y gestión de los mismos así como de gestión por procesos, con la finalidad que nos de sus opiniones respecto a las causas identificadas por el equipo de trabajo, principalmente las relacionadas con los temas de sistemas informáticos.

Se explicó el problema identificado por el equipo de trabajo y la evidencia que sustenta el mismo, explicándole de manera sucinta dicho problema y solicitando su opinión de las causas del mismo, resultando lo siguiente:

Respecto a la causa N° 1: Desconocimiento y discrecionalidad en el uso del sistema informático que soporta el proceso y carencia de niveles de seguridad del mismo, ocasionados debido a la inexistencia de licencia y manuales por la no utilización de software legal por parte de las entidades.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Señaló estar de acuerdo con la causa expresada e indicó que, desde el punto de vista de los sistemas informáticos, efectivamente el hecho que no haya manuales en el sistema, puede ocasionar deficiencias tanto de gestión de la administración tributaria como de seguridad, por ejemplo:

1. Ocasiona que los operarios del sistema realicen, muchas veces sus operaciones como consideran de manera discrecional, generando riesgo de ingresar información errónea por operaciones incorrectas, generando data inadecuada.
2. Al tener un sistema vulnerable, se genera la posibilidad que los trabajadores de la municipalidad tengan la oportunidad de sustraer dinero.
3. Gestión inadecuada del acceso a la información sobre la administración tributaria, generando la posibilidad que esta sea usada para fines ilegales.
4. Que se modifique y manipule la información para brindar beneficios indebidos a contribuyentes.
5. Que ocurran imprecisiones al momento de instalar el sistema.

6. Que se otorguen de manera inadecuada accesos relacionados a autonomías y perfiles, entre otros.

Causa 3: Medidas de seguridad de cobertura de riesgos, físicas e informáticas insuficientes ya que las municipalidades no cuentan con seguro de responsabilidad y riesgo, cámaras de vigilancia ni software legal que sostenga el proceso.

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Respecto al sistema, las deficiencias de seguridad ya las he señalado en la primera causa, lo que puedo añadir es que efectivamente esa inexistencia de software legal aumenta el riesgo de que se puedan generar muchas deficiencias de seguridad, que puedan generar contingencias a la institución que opere este sistema y va en desmedro del proceso al cual el sistema informático sostiene.

Causa 4: Inexistencia de información para la evaluación del proceso y toma de decisiones que permita mejorarlo, al no contarse con un sistema que recoja, organice y analice data que permita su mejora

Al respecto, la opinión del especialista fue la siguiente:

Un sistema de información tiene niveles, operativo, táctico y estratégico, en todos los niveles se toman decisiones y cada nivel toma decisiones en su autonomía.

En el nivel operativo, por ejemplo, alguien de línea toma decisiones sobre el registro del comprobante que ingresa, pero un jefe, en el nivel táctico toma decisiones de autorizar, aprobar, dar de alta algo o denegar algo; en el nivel estratégico la alta dirección toma decisiones de campañas, directivas, políticas, entre otros; a mayor nivel de alcance de información hay un mayor nivel de síntesis de la misma.

Ahora una cosa es la información para tomar decisiones y otra es la información para controlar un proceso, cada proceso tiene un indicador de control y de performance o de desempeño, al trabajador operativo por ejemplo lo mides con diferentes indicadores, a eso se le llama KPI o Key Performance Index y mide el desempeño de un proceso y según lo que me señalas esa es la información que no tiene el proceso, entonces no tienes manera de medirlo y mejorarlo, ya que ese KPI nos permite controlar si un proceso va bien o va mal, cada proceso va a tener un KPI y el sistema va a tener que reportar ese KPI.

El sistema debe estar alineado al proceso y reportar sus indicadores, por ejemplo, en el proceso debería estar identificados un indicador que me de el número de extornos por día por cajero, pero tengo que crear antes los indicadores, también podemos tener indicadores de número de tickets generados por cajero, tiempo promedio de atención y así en cada etapa del proceso, por ejemplo cada cuanto tengo que ir al banco a dejar plata, cada cuanto se llena la bóveda o se aumenta la capacidad de cajas.

Los indicadores del proceso se ven por el lado del rendimiento y por el lado del riesgo, como un control, y me sirven para medir el rendimiento de la persona o para controlar el riesgo.

Un sistema tiene caras, el input, el procesamiento de la información (negocio) y el output, y se puede reportar cualquier cosa que tengas en el sistema.

El proceso que me señalas no tiene identificados indicadores de desempeño e indicadores de medición de riesgo, por ello no sería posible evaluarlo y mejorarlo, y ese sistema debería reportar información que me permita reportar los indicadores, con esos indicadores, ya tengo información que me permita mejorar y controlar el proceso.

Con los indicadores ya tengo información que me permita, pero esos indicadores forman parte de un proceso, el proceso debe tener indicadores por lo que el problema no es que el sistema no tenga indicadores, sino que el que creó el proceso, si este se ha creado, no ha gestionado la creación de los indicadores.

Para el proceso que me señalas yo te diría que deberían tener indicadores de eficiencia e indicadores de control, los de eficiencia van por tiempos, recursos y relacionados, y los de control son los que muestran eventos que podrían disparar un riesgo, ahora gestionar la información que necesito para tener indicadores se vuelve más complicado cuando el sistema es arcaico y no ayuda.

Todo sistema de información tiene un propósito, que es la razón de ser de un sistema de información, un sistema de información es como una mesa con 3 patas, la primera pata es la persona con un perfil adecuado para manejar el sistema de información, la segunda es el proceso y la tercera es la tecnología que es la herramienta.

Un sistema de información puede usar un sistema informático o un conjunto de sistemas informáticos, si tienes un buen software, un buen proceso y no tienes el

personal capacitado no te va a servir, es decir tienes que tener las 3 patas de la mesa de manera total.

Ahora el no tener un sistema de información ni indicadores que te permitan mejorar tu proceso genera riesgos, tal como se señala en la causa, porque si vamos al lado de la información al ser este deficiente o al no tener un sistema de información, puedes generar información que no sea exacta y tomarías decisiones con información que no es la real, porque de repente te pones a crear información de manera manual o de manera que no es la adecuada.

Hay atributos que tiene que tener la información que se genera de un proceso, estos atributos se pierden si es que no tienes un sistema de información con indicadores, los atributos son:

1. Exactitud, ya que si no tienes información exacta puedes tomar decisiones erróneas.
2. Oportunidad, ya que la información debe estar lista en el momento que se requiere a efectos de tomar una decisión.
3. La información debe estar accesible por las personas, en el sentido que cada quien debe tener la información que le corresponde tener, por ejemplo, a un cajero no le importa tener un proyectado de morosidad, es decir la información debe estar asegurada a ser distribuida a las personas de acuerdo a su nivel de acceso y a su autoridad.
4. Los mencionados anteriormente son los atributos claves, pero hay más como que la información debe ser continua, porque a veces tenemos un sistema en los que tenemos que estar haciendo un proceso previo para poder tener la información situación que no debe ocurrir, deberíamos tener esa información a la mano, también la información debe ser comparable.

Finalmente, todo sistema de información debe tener una finalidad, es decir que ya tienes que tener ya los indicadores, la información tiene un fin, mientras no tengas indicadores no tiene un fin tu información.

Ahora en los procesos están implícitos los indicadores, es decir si trabajas con proceso, de todas maneras, vas a realizar indicadores, los procesos tienen tareas, responsables e indicadores, ojo los procesos tienen que ser controlados, los procesos los controlas con las acciones y lo mides con los indicadores.

Al ser especialista en el tema, se le consultó sobre la pertinencia de la implantación de la gestión por procesos en un proceso, a lo que señaló:

La gestión por procesos es necesaria para la mejora de la eficiencia de un proceso en específico, casi todo lo que ocurre alrededor de una empresa o en este caso institución pública puede ser gestionado como un proceso, teniéndose múltiples ventajas y funcionalidades.

Un proceso es una secuencia lógica que permite a través de una entrada que te da un proveedor, agregar valor a esta a través de actividades y dar un resultado para un cliente; tiene muchos beneficios, por ejemplo que te va a permitir evaluar la gestión y reducir los recursos que se utilizan, permite también medir los tiempos y reducirlos, en base a los indicadores y a la información que se tiene a partir de la gestión por procesos, eso nos va a permitir identificar más claramente los obstáculos y problemas y al tener la data de la causa de los mismos, nos permitirá realizar acciones para revertirlas.

Esos son los beneficios más importantes y los que se orientan a la situación que me planteas, pero hay diversos beneficios, igual si bien no es un tema complicado, no todos los funcionarios son especialistas en procesos, por lo que se requeriría un especialista en procesos que dirija el taller.

Respecto a la gestión por indicadores, estos nos permiten ver la situación o el estado del proceso en todo momento y gestionar todos los recursos con los que cuentas para satisfacer las necesidades de tu cliente, hay diversos tipos de indicadores, pero, en resumen, estos te van a permitir saber si estas logrando los objetivos, de gestión, de costos, de tiempos, de recursos, de resultados, etc.

Para medir y tener indicadores, usamos los sistemas informáticos y los procedimientos establecidos, por lo que la causa 4 que me señalas, se relaciona con la causa 1 y con la causa 2, en ese sentido el hecho de trabajar con gestión por procesos coadyuva en parte a mitigar 3 de las 4 causas que me has señalado, en ese sentido si es necesario el planteamiento que realizas.

Luego de lo señalado, se le consultó al especialista respecto al costo promedio de contratar a una persona o una empresa para realizar el trabajo de asistir a los talleres y dirigir la parte destinada a la elaboración del proceso y sus documentos conexos, asimismo, a partir de las reuniones y la interacción realizada en los mismos

con las personas que llevan a cabo el proceso, sin perjuicio de la recopilación y levantamiento de información que se realice, elaborar los documentos que contengan el proceso nivel 0, los documentos que operativizan el mismo (es decir los procedimientos) y los documentos necesarios para que el proceso pueda visualizarse en un documento que sea aprobado por las municipalidades, aproximadamente, por 6 meses de trabajo a tiempo completo.

Señaló que, para el caso explicado, podría realizarse a modo de consultoría, en la cual una persona especialista podría cobrar entre 50 mil y 60 mil soles para poder realizar todo el levantamiento de información, diagnóstico, asistir a los talleres, etc.



ANEXO N° 18: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A CAROLL SALLY
HUARHUA TANTARICO

El día lunes 17 de agosto, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una segunda entrevista vía telefónica con la señora Carol Sally Huarhua Tantarico, quien labora como implementadora del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Al respecto, la entrevista realizada fue la segunda con la mencionada funcionaria, toda vez que se había realizado una entrevista previa en las instalaciones del Ministerio.

En esta ocasión se solicitó su opinión respecto al costo que implicaría implementar el SRTM en una municipalidad distrital de Lima Metropolitana y Callao y los pasos a seguir para lograr su implementación, señalando lo siguiente:

Que respecto al SRTM, diversas municipalidades de Lima Metropolitana y Callao han solicitado asesoría para llevar a cabo su implementación, y que por circunstancias que desconoce no se termina de realizar la misma, por lo que opina que la solución que planteamos no solo solucionaría el problema, sino que también sería beneficiosa para los actores involucrados en el proceso.

Respecto a los costos implícitos en la implementación, no hay manera de determinar un promedio ya que todo depende de la realidad de las 50 municipalidades y para tener un costo tendrías que realizar una investigación en las 50 municipalidades y ver el estado de su catastro y la data que tienen en su sistema.

Las municipalidades ya tienen un sistema implantado y ese sistema en la mayoría de los casos tienen años usándolo, ahora uno de los costos para la implementación del SRTM es el costo que implica la migración de la información, la cual se puede dar de diferentes maneras, una de ellas es de manera manual, se contrata digitadores y estos pueden llegar a digitar hasta 60 declaraciones juradas de predios al día, tendríamos que revisar cuantas DJ tienen las municipalidades pero ese dato ni siquiera ellos lo tienen a la mano y depende mucho, por ejemplo, La Punta, es una municipalidad pequeña y podría tener 10 mil unidades catastrales, pero La Victoria que es una municipalidad más grande tiene no menos de 70 mil unidades catastrales, puede ocurrir el caso que en un lote tengas entre 8 o 10 declaraciones juradas, dependiendo de cómo se haya construido ese inmueble y los cambios realizados.

Se tienen que ver los costos de equipos, tiempo, sueldos, si tengo 10 digitadores son 10 sueldos, pero es un costo que no se puede estimar salvo que te metas a hacer una investigación y te va a tomar bastante tiempo, además tiene que las entidades darte esa información y no creo que la tengan.

Respecto a lo señalado, el ente rector del SRTM, que es la Dirección General de Políticas Macroeconómicas y Descentralización Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, ha solicitado a la OGTI, que es el área de sistemas, que implemente la función en el SRTM para que la migración sea automática y no tenga que digitarse uno por uno, con lo cual el costo para esta parte de la implementación sería 0, sin embargo, este tema tardaría entre 5 y 6 meses desarrollarlo.

Al no haber ese dato, te puedo sugerir que para hacer el estimado de DJ que se tienen que pasar al sistema, busques en la información del censo las unidades de vivienda y le agregues un 20% para determinar las DJ que deberían llenarse por distrito y de eso saques la cantidad de digitadores que se necesitan y/o el tiempo estimado.

Respecto al catastro, sería ideal tener un plano base para el catastro ya que este es clave para ordenar y manejar información en el sistema de codificación catastral de sectores y manzanas, asimismo, el catastro, necesariamente resultará en una mayor recaudación ya que se actualizará la información y habrán construcciones que no han sido tomadas en cuenta para el cálculo y determinación de la deuda tributaria, por ello, no obstante el costo, la inversión realizada podrá ser recuperada máximo en 2 años; ahora, actualizar el catastro de hecho es más fácil que realizar uno desde cero, pero si bien la mayoría de municipalidades de Lima tienen un catastro, no todas lo tienen actualizado, tendríamos que tener información respecto al estado actual del catastro de cada una de ellas; así también hay municipalidades en las que no resultaría necesario realizar catastro ni actualización, todo depende de la realidad de la entidad.

Hay muchas maneras de llevar a cabo un catastro, hay muchas tecnologías y costos para realizarlo, incluso el MEF, ha solicitado un préstamo al Banco Mundial (400 millones de dólares) para realizar catastros, el dinero sería transferido al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para que en convenio con las municipalidades se pueda realizar el catastro, se tiene previsto iniciar con Jesús María y Pachacamac.

El MEF podría firmar convenios para la realización de los catastros, hay varias maneras de llevarlo a cabo, y hay que verlo más que como un gasto como una inversión, sin embargo, las municipalidades no lo realizan.

Ahora, para darte un aproximado, la municipalidad de Jesus María (que se podría decir en tamaño es una municipalidad promedio en Lima), hizo hace 3 años un catastro y le costó aproximadamente 3 millones de soles.

Ahora, para efectos del SRTM no es necesario realizar un catastro per se, puede hacerse una campaña de actualización de información de predios, a través de publicidad, concientización, sorteos para los contribuyentes, a efectos que las personas se acerquen a actualizar la información de sus predios.



ANEXO N° 19 FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A MARCO ZEÑA REQUEJO

El día domingo 16 de agosto de 2020, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una entrevista vía telefónica con el señor Marco Zeña Requejo, quien ha trabajado como Gerente de Operaciones en el Centro de Gestión Tributaria (CGT) de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, así como en diversas municipalidades en el norte del país en el área de recaudación tributaria; asimismo, el mencionado funcionario fue Jefe de la Unidad de Administración Tributaria en la Municipalidad Distrital de Reque, en el momento en que esta entidad implementó el SRTM como parte de su estrategia para mejorar el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los ingresos recaudados por la mencionada municipalidad.

Se explicó el problema identificado por el equipo de trabajo y la evidencia que sustenta el mismo, asimismo, señalándole de manera sucinta las causas identificadas por el equipo de trabajo solicitando su opinión al respecto, mostrándose de acuerdo con las conclusiones arribadas por el equipo de trabajo; asimismo, se solicitó su opinión respecto al costo que implicaría implementar el SRTM en una municipalidad distrital y los pasos a seguir para lograr la implementación, resultado lo siguiente:

Respecto al costeo del SRTM depende de cada institución, su problemática y su realidad, lo que si es cierto es que el SRTM, independientemente del costo que incurras para su implementación, es una muy buena herramienta para mejorar no solo el nivel de recaudación tributaria de la entidad, sino también a mejorar el macroproceso, y también a mejorar el proceso de recaudación, custodia, depósito y registro de los ingresos.

El primer punto que tienes que tener en cuenta que es necesario un catastro actualizado, aunque no necesariamente catastro, se puede implementar un SRTM (de hecho, es más conveniente) la actualización de información respecto a los predios de la municipalidad, es muy probable que la mayoría de municipalidades de Lima Metropolitana y Callao tengan la información de los predios actualizada ya que ellos recaudan mucho más que acá en provincia, toda vez que esa es su principal fuente de ingresos.

Asimismo, para implementar el SRTM se tiene que tener una estructura orgánica determinada, que todas las áreas que involucra rentas, cobranzas, recaudación, trámite documentario, cobranza coactiva y todas las áreas de

fiscalización estén bajo una misma unidad ejecutora, es decir no tiene que haber un SAT, esa situación no supone ningún costo para las municipalidades que me señalas.

Respecto a la implementación del sistema, es muy sencillo ese paso, llevas el CD a la máquina y cualquier persona con un mínimo de conocimiento en sistema en menos de 30 minutos puede instalarlo.

El segundo punto de costeo es cuando vas a transferir la base de datos que tienes en el sistema que usas actualmente sobre los predios y otra información necesaria, a la base de datos del SRTM, ahora el MEF tiene este sistema diseñado de acuerdo a la normativa, por lo que si alguna municipalidad va a realizar algún tipo de acción que no esté acorde a las disposiciones que dicta el MEF no lo va a poder hacer.

Lo que se tiene que hacer en esta etapa es un estudio previo para determinar que tanta diferencia hay entre la data anterior y el nuevo sistema y recién después de ello vas a poder determinar cuánto poner en tu estructura de costos.

En el caso de Reque lo hicimos de una manera empírica, contratamos personal que pasó la data, pero es una municipalidad pequeña.

Para el caso de la municipalidad de Chiclayo, esta municipalidad invirtió 2 millones de soles en actualizar su catastro y solo fue el 40% del mismo.

Un sistema de rentas no te baja de 100 mil soles, pero ese sistema que tiene el MEF es como el SIAF, no se puede alterar la data, tienes un técnico asignado en el MEF que te puede proveer asistencia técnica, por ejemplo para nuestro caso nos costó 20 mil soles implementar el sistema entre la actualización de nuestro catastro en rentas y el traslado de la data, sin embargo, eso aumentó la recaudación de manera exponencial, por ejemplo una empresa minera que pagaba 18 mil soles al año, con la actualización que nosotros hicimos, pasó a pagar 150 mil soles al año.

Ahora, para hacer el catastro en rentas (diferente que un catastro per se) se necesita conocimiento de tributación, para que las personas que hagan el recojo de la información puedan saber que datos tomar, ya que se necesitan orientaciones respecto a lo que la entidad necesita para mejorar su recaudación, en un catastro per se, se ven temas más relacionados a desarrollo urbano, por lo que se recomienda, a efectos de mejorar la recaudación, trabajar este tema desde la óptica de rentas.

Si me animo a costear algo para ayudarte, podría decirte que, en la realidad, tendrías que gastar mínimo, ojo acá tienes que tener en cuenta la realidad de cada municipalidad, un promedio de 30 mil soles en una municipalidad de 7 mil contribuyentes.

Ahora el tema de invertir para poder implementar el SRTM es una inversión que no todos lo tocan, sin embargo, debería considerarse su obligatoriedad, ya que esta es una manera de reducir, además del problema que me mencionas, muchos de los problemas con los que se cuenta en la gestión tributaria municipal.

Considero que el SRTM en provincia tiene más acogida que en Lima porque hay menos presupuesto para gastar, las municipalidades de Lima, al ser su recaudación más grande, pueden “darse el lujo” de contratar sistemas para su recaudación y que puedan ser ajustados a su medida, y probablemente que permitan que se realicen actos de corrupción.



ANEXO N° 20: FICHA DE ENTREVISTA REALIZADA A GUSTAVO VILLANUEVA
SALVADOR

El día lunes 17 de agosto de 2020, el equipo de trabajo del presente proyecto de innovación mantuvo una entrevista vía telefónica con el señor Gustavo Villanueva Salvador, trabajador del área de procesos de una entidad del estado y especialista en el tema.

Se explicó el problema identificado por el equipo de trabajo y la evidencia que sustenta el mismo, explicándole de manera sucinta las causas identificadas y haciendo especial énfasis en la causa N° 4 relacionada a la falta de un sistema de información que permita tener data, reportes e indicadores que coadyuven al mejoramiento del proceso antes mencionado, estando de acuerdo con que la causa mencionada ocasiona el problema antes mencionado y poniendo especial énfasis en los indicadores, señalando que el operador del proceso puede tener una visión, el usuario otra, el gerente otra, pero la manera de determinar si un proceso es eficiente y libre de riesgos, son los indicadores, y para ello se tiene que tener data que nos permita elaborarlos.

Asimismo, como trabajador del área de procesos de una entidad del estado de alcance nacional, se le consultó respecto al costo promedio de contratar a una persona o una empresa para realizar el trabajo de asistir a los talleres y dirigir la parte destinada a la elaboración del proceso y sus documentos conexos, asimismo, a partir de las reuniones y la interacción realizada en los mismos con las personas que llevan a cabo el proceso, sin perjuicio de la recopilación y levantamiento de información que se realice, elaborar los documentos que contengan el proceso nivel 0, los documentos que operativizan el mismo (es decir los procedimientos) y los documentos necesarios para que el proceso pueda visualizarse en un documento que sea aprobado por las municipalidades, aproximadamente, por 6 meses de trabajo a tiempo completo.

De lo explicado por el equipo de trabajo, el mencionado funcionario señaló que ese tipo de trabajos podían ser realizados por personal CAS, al cual se le puede realizar un contrato por 3 meses, prorrogable a 6 meses, para que tenga tiempo de recopilar información y realizar los documentos necesarios, que consideraba que una persona podría tranquilamente realizar el trabajo señalado y que esta persona podría cobrar entre 9 mil y 10 mil soles mensuales.

Señala además que esta persona debe tener ciertas competencias tales como poder desarrollar e implementar métodos, procedimientos y demás mecanismos para el desarrollo del proceso materia de análisis, tener competencias para poder explicar de manera clara los conceptos fundamentales de la gestión por procesos y a partir de allí comenzar a trabajar con las municipalidades para la creación del proceso, con su respectivo mapa de procesos y procedimientos y demás documentos.



ANEXO N° 21: DESGLOSE DE COSTOS CONSIGNADOS EN EL ANÁLISIS DE VIABILIDAD DEL PROTOTIPO:

Costos para calcular el monto a pagar por digitadores para la migración de la data del sistema con el que cuentan las municipalidades al SRTM:

N°	CONCEPTO	CANTIDAD	UNIDAD DE MEDIDA
1	VIVIENDAS LIMA METROPOLITANA	2,969,869.00	VIVIENDAS
2	VIVIENDAS CALLAO	281,882.00	VIVIENDAS
3	TOTAL VIVIENDAS LIMA + CALLAO	3,251,751.00	VIVIENDAS
4	20%	650,350.20	VIVIENDAS
5	TOTAL FINAL	3,902,101.20	VIVIENDAS
6	NÚMERO DE MUNICIPALIDADES	50.00	MUNICIPALIDADES
7	PROMEDIO POR MUNICIPALIDADES	78,042.02	VIVIENDAS / DJ POR DIGITAR
8	DIGITADOR POR MES	1,320.00	DJ
9	10 DIGITADORES POR MES	13,200.00	DJ
10	6 MESES	79,200.00	DJ
COSTO DE 10 DIGITADORES POR 6 MESES		180,000.00	SOLES

Costos para calcular el monto a pagar por campaña de publicidad para lograr la actualización voluntaria de información predial:

N°	CONCEPTO	CANTIDAD	UNIDAD DE MEDIDA
1	EMAILING	0.00	SOLES
2	INFORMACIÓN EN RECIBOS	1,000.00	SOLES
3	COMPRO DE CARRO PARA SORTEO	35,000.00	SOLES
4	PUBLICIDAD EN PANCARTAS 5 PUNTOS	5,000.00	SOLES
5	PUBLICIDAD EN LA PÁGINA WEB	0.00	SOLES
TOTAL		41,000.00	SOLES