



4.5 Sub Sistema Administrativo Funcional

4.5.1 Organización y viabilidad político administrativa

La Provincia de Trujillo se crea mediante Reglamento Provisional del 12-02-1821; actualmente está conformada por once distritos, abarcando una superficie de 1,777.32 km². De las leyes de creación política de los distritos conformantes de la provincia, encontramos que solo Laredo y Salaverry tienen límites parcialmente definidos, con imprecisiones en algunos tramos, y representan 37.95% del total de los límites interdistritales. Los restantes representan límites no definidos, pero las referencias limitrofes elaborados por el INEI⁷ ha generado confusión, superposición y conflicto poblacional. A nivel del límite provincial solo el 53.88% de su perímetro se encuentra definido por Ley. Los casos conocidos que generan mucha controversia son los límites de Moche - Trujillo (entre el Río Moche y el Ovalo La Marina). Otro caso es El Porvenir - Florencia de Mora.

El estudio diagnóstico y zonificación territorial (GORE La Libertad, 2012) define que los distritos Trujillo, Florencia de Mora, La Esperanza, El Porvenir, Víctor Larco Herrera, Moche, Huanchaco y Salaverry forman un solo contiguo urbano con características propias de una Metrópoli funcional, el distritos de Laredo constituye una unidad funcional; mientras que los distritos de Simbal y Poroto representan una sola unidad funcional que tiene como centro funcional a Simbal. Situación que limita la adecuada gestión de gobierno local en cada uno de los distritos mencionados.⁸

Cuadro N° 66
PROVINCIA TRUJILLO: SITUACIÓN ACTUAL DE LÍMITES SEGÚN LEYES DE CREACIÓN

Nº	Distrito	Capital	Situación actual de límites
1	Trujillo	Trujillo	No Cartografiable
2	El Porvenir	El Porvenir	No Cartografiable
3	Florencia de Mora	Florencia de Mora	No Cartografiable
4	Huanchaco	Huanchaco	No Cartografiable
5	La Esperanza	La Esperanza	No Cartografiable
6	Laredo	Laredo	Parcialmente Cartografiable
7	Moche	Moche	No Cartografiable
8	Poroto	Poroto	No Cartografiable
9	Salaverry	Salaverry	Parcialmente Cartografiable
10	Simbal	Simbal	No Cartografiable
11	Víctor Larco Herrera	Buenos Aires	No Cartografiable

FUENTE : Gobierno Regional La Libertad / GRPPAT / SGPAT.

⁷ Instituto Nacional de Estadísticas e Informática – estos límites han sido generados con fines censales, pero al no existir, en muchos casos límites legales, se toman como referencia jurisdiccional.

⁸ Gobierno Regional de La Libertad. Estudio Diagnóstico y Zonificación Territorial



Los centros poblados capitales de distrito ostentan categorías de ciudad (caso de Trujillo y Florencia de Mora), villa (Moche y Salaverry) y pueblo (Huanchaco, Simbal, Víctor Larco, Poroto, El Porvenir, La Esperanza y Laredo). Según el Censo del INEI 2007, la provincia se encuentra conformada además por 142 centros poblados del área rural que se distribuyen entre los distritos de Laredo, Simbal y Poroto.

4.5.2 Descentralización y articulación administrativa con los distintos niveles de gobiernos

La esencia de la **descentralización** es la libertad que tienen los administradores de los niveles de gobierno menores para tomar decisiones. La descentralización total significa un mínimo de restricciones y un máximo de libertad para que los administradores tomen decisiones a los niveles más bajos de organización política administrativa. A pesar de la autonomía que les otorga a los gobiernos locales la Constitución Política de Perú, La Ley de Bases de la Descentralización (N° 27783), Ley Marco del Presupuestos Participativos (N°28056) y Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, y los esfuerzos realizados, aún se está de alcanzar los niveles de bienestar y mejora en la calidad de vida de la población, que impulsaron esta reforma del Estado. Actualmente los municipios tienen limitados presupuestos asignados a su respectivo pliego que no alcanza para financiar verdaderos proyectos de desarrollo; sin embargo desde el nivel central se maneja presupuestos altos para el desarrollo local mediante programas sociales, fondos de promoción (FONIPREL), proyectos sectoriales, etc., con lo cual los municipios que carecen de los recursos y capacidades técnicas y humanas se ven bastante limitados.

La Estructura de Distribución del Presupuesto Público nacional, no ha variado, se mantiene el manejo directo del alto porcentaje (70% en promedio) en manos del Gobierno Nacional, mientras que el resto (30%) se distribuyen entre los 27 Gobiernos Regionales y las 1,838 municipalidades provinciales y distritales de todo el país⁹. Así mismo observamos la marcada centralización de algunos procesos administrativos claves como el presupuestal a través del SIAF, adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios a través del SEACE, Planillas electrónicas y el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública – SNIP por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En cuanto a **articulación administrativa** entre el gobierno municipal provincial, existe vigencia de importantes planes de desarrollo provincial que son referencia orientadora para la intervención de los diferentes actividades o proyectos de desarrollo en la provincia por parte de las instituciones públicas y privadas, caso del Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Trujillo 2012 – 2021, Plan Vial Provincial Participativo de Trujillo 2010 – 2019, Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano, entre otros. Sin embargo en gestión urbana existe evidencia de duplicidad de competencias y falta de coordinación cuando se autorizan proyectos

⁹ AMPE. Revista institucional Municipios N° 16, Junio 2012.



de expansión urbana. En la actualidad la normatividad en materia de ordenamiento territorial precisa que las municipalidades provinciales tienen competencias para planificar su territorio en su respectiva jurisdicción, y que debe tener relación con los planes de sus distritos. No así con otros planes relacionados al OT como el caso del Plan estratégico de desarrollo económico, que si bien es función exclusiva de ambos niveles de gobierno no se define jerarquías ni dispone la necesaria articulación entre planes.

A nivel de instrumentos de gestión se observa articulación de los diferentes planes y proyectos con los planes orientadores mayores, como el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Trujillo 2012 – 2021, Plan Bicentenario Perú 2021 y Presupuestos Participativos. Para su formulación ha seguido una orientación interdisciplinaria y participativa de representantes de la sociedad civil e instituciones de carácter local y regional. A pesar que estos procesos son una oportunidad para ampliar espacios para el diálogo e intercambio interinstitucional éstas no han logrado fortalecerse, en especial entre los decisores políticos.

El actual Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Trujillo ha recogido propuesta del Plan Bicentenario Per 2011, Plan de Desarrollo Regional Concertado de la Libertad 2011-2021; el Plan Vial Provincial Participativo de Trujillo 2010 – 2019 se enmarca dentro del Plan Vial Departamental Participativo de La Libertad 2006, Plan de Desarrollo Metropolitano 2010 (PLANDEMETRU), Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Trujillo - 2015 (Agenda 21), Plan de Desarrollo Concertado al 2009; dichos planes provinciales plantea propuestas de articulación de la planificación estratégica entre los diferentes niveles de Gobierno y sus procesos de formulación recogen la información y experiencias de instrumentos de la planificación regional y nacional.

La articulación intergubernamental no es óptima, debido a que no está muy institucionalizada la coordinación y el permanente diálogo entre los tres niveles de gobierno, que ayude gradualmente a prevenir y resolver los principales problemas del Estado y encaminar procesos consensuados de desarrollo estratégico, pues hay una primacía de los intereses políticos. En este aspecto, está pendiente a nivel de país el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), al que deben vincularse las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales, para la coordinación de la política de descentralización y otras que involucren a dos o más niveles de gobierno.

4.5.3 Gestión de los gobiernos locales.

Las variables con las cuales podemos evaluar la gestión de los gobiernos locales es mediante su gestión presupuestal y organización institucional.

- a) **Ejecución Presupuestal:** Esta variable nos permite evaluar la capacidad operativa de las municipalidades distritales. Una menor efectividad en la ejecución presupuestal anual demuestra la escasa capacidad para satisfacer la demanda oportuna de la gestión pública, según las competencias que le asigna la Ley



orgánica de municipalidades, en especial con los servicios municipales y ejecución de proyectos para el desarrollo local. En los últimos cuatro años, los distritos de Poroto, Simbal, Florencia de Mora y Huanchaco han demostrado tener una mayor eficiencia en la ejecución presupuestal.

Cuadro N°67
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ANUAL 2008 – 2011

Distrito	Año				Promedio avance %	Valor
	2008	2009	2010	2011		
Trujillo	60.2	53.6	74.7	64.5	63.25	4
Víctor Larco Herrera	64	39.9	59.2	52	53.78	4
La Esperanza	61.4	47.5	67.1	49.4	56.35	4
Moche	61.8	71	62.7	65.5	65.25	3
Salaverry	68.4	84.6	70.5	74.2	74.43	2
El Porvenir	94.4	79.5	93.5	51.4	79.7	2
Laredo	79.2	80.1	95.3	65.1	79.925	2
Poroto	97.2	99.5	96.9	56.4	87.5	1
Simbal	92.2	97.1	95.9	76	90.3	1
Florencia de Mora	86.7	92.9	96	96.7	93.08	1
Huanchaco	95.1	95.6	99.7	96.1	96.63	1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2008 – 2011

En el Cuadro 68, presentamos las asignaciones otorgadas con el D.S. 220-2012-EF hasta el 31.10.12 a los Gobiernos Locales de la provincia de Trujillo. En ella observamos:

1. Que el promedio de Ejecución Presupuestaria del Gobierno Local Provincial de Trujillo es del 56.4%, debiendo estar al 83.3%, es decir hay un retraso de la ejecución presupuestaria del 27% en promedio.
2. En los gobiernos locales distritales, la ejecución presupuestal promedio también está retrasado, pero en diversos niveles, así tenemos que los distritos con mayor ejecución al promedio provincial son: Huanchaco (80.8%) Florencia de Mora (70.9%), Simbal (66%), Laredo (65.9%) y Víctor Larco Herrera (59%), mientras que los distritos de La Esperanza, Salaverry, Moche, El porvenir y Poroto, presentan mayor retraso, que oscila entre 35.8 y 31.4%.
3. El cuadro mencionado también demuestra que el único distrito con asignación adicional por cumplimiento de todas las metas entre al 31-12-2011 y 31-07-2012 es el distrito de El Porvenir, mientras que los otros distritos no alcanzaron otras asignaciones al no lograr cumplir las metas programadas.



CUADRO N° 68
TRANSFERENCIA DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS A GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TRUJILLO AL 30-10-2012

Municipalidad	Asignación por el cumplimiento de metas al 31 de julio de 2012 (S/.)	Asignación adicional por Cumplimiento de todas las metas (31 de diciembre de 2011 y 31 de julio de 2012) (S/.)	Asignación total 2012 (S/.)	PIA	PIM	EJECUTADO		Avance %
						Devengado	NO GIRADO	
TRUJILLO	2,552,155.50	-	2,552,155.50	110,582,162	223,424,362	126,007,528	97,416,834	56.4
EL PORVENIR	684,910.50	657,556.44	1,342,466.94	27,396,906	48,099,815	24,940,217	23,159,598	51.9
FLORENCIA DE MORA	109,206.08	-	109,206.08	12,834,810	8,107,485	5,746,717	2,360,768	70.9
HUANCHACO	277,255.81	-	277,255.81	14,734,953	16,788,469	13,561,521	3,226,948	80.8
LA ESPERANZA	627,819.75	-	627,819.75	25,522,850	53,936,193	25,634,904	28,301,289	47.5
LAREDO	245,382.00	-	245,382.00	7,765,518	10,112,684	6,668,881	3,443,803	65.9
MOCHE	141,000.75	-	141,000.75	7,923,063	15,711,983	7,911,882	7,800,101	50.4
POROTO	90,081.50	-	90,081.50	1,610,322	2,919,802	1,506,714	1,413,088	51.6
SALAVERRY	67,932.00	-	67,932.00	6,100,937	12,940,462	6,176,493	6,763,969	47.7
SIMBAL	112,708.00	-	112,708.00	2,074,530	6,127,887	4,047,170	2,080,717	66.0
VICTOR LARCO HERRERA	140,793.75	-	140,793.75	20,202,597	33,021,989	19,405,121	13,616,868	58.8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas



CUADRO N° 69: CAPACIDAD OPERATIVA Y LOGÍSTICA

DISTRITO	VALOR
Trujillo	MUY ALTA
Víctor Larco Herrera	ALTA
La Esperanza	ALTA
El Porvenir	ALTA
Moche	MEDIO
Huanchaco	MEDIO
Florencia de Mora	MEDIO
Salaverry	MEDIO
Laredo	BAJO
Poroto	BAJO
Simbal	BAJO

- b) **Estructura Funcional¹⁰**: esta variable nos permite saber cuál es la disposición de las áreas orgánicas de las municipalidades que permiten una mayor capacidad logística y operativa, para responder a la demanda de servicios, así como para responder a emergencias adversas al desarrollo local. El siguiente cuadro elaborado sobre la base de los organigramas institucionales publicados en los portales municipales (2012) expresa que la Municipalidad de Trujillo tiene una muy alta capacidad operativa y logística, seguido por el grupo de distritos con alta capacidad (Víctor Larco, La Esperanza, El Porvenir).

Haciendo un análisis de las dos variables analizadas, el distrito con mayor capacidad de gestión municipal resulta siendo la Municipalidad Provincial de Trujillo, que a pesar de tener los menores porcentajes de ejecución presupuestal anual, posiblemente por los excesivos procesos, procedimientos y burocracia, a nivel operativo y logístico presenta mayor capacidad para responder de mejor manera a los servicios y a la gestión del desarrollo local.

Los distritos de Huanchaco, La Esperanza, El Porvenir y Florencia de Mora, conforman el grupo de municipalidades distritales con capacidad de gestión de nivel medio; mientras que otro grupo de municipalidades como La Esperanza que presenta menores niveles de ejecución presupuestal y Florencia de Mora con menores capacidades logísticas demuestran una capacidad de gestión baja.

Otro grupo con bajo nivel de gestión se muestran las municipalidades de Víctor Larco Herrera, Salaverry y Moche, por los menores niveles de ejecución presupuestal.

Mientras que los municipios de Laredo, Poroto y Simbal que porcentualmente registran mejores niveles de ejecución presupuestal en relación a los otros distritos, sus estructuras funcionales son menos desarrolladas, por ello su

¹⁰ Municipalidad Provincial de Trujillo. ZEE. Estudio Submodelo de Vulnerabilidad.



capacidad logística para intervenir es menor y representan a los que mayor nivel de vulnerabilidad institucional presentan.

En términos generales se aprecia una mejora gradual de la gestión municipal provincial, pero con retrasos en las ejecuciones de planes operativos y presupuestales. Así mismo se debe tener en cuenta que la gestión de los gobiernos locales distritales está limitada por los efectos del centralismo económico y la indefinición de límites político administrativo.