



# Estrategia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en municipalidades rurales del departamento de Huánuco



# Estrategia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en municipalidades rurales del departamento de Huánuco

---



---

## Estrategia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en municipalidades rurales del departamento de Huánuco

**Primera edición, Lima - Perú**

1000 ejemplares

© 2016

Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD-INICAM)

### **PROMCAD-INICAM**

Av. Javier Prado Oeste 1418, Lima 27 - Perú

Teléfonos.: (511) 422-0336 / 422-3138

Fax: (511) 222-0329

Correo electrónico: [inicam@inicam.org.pe](mailto:inicam@inicam.org.pe)

Web: [www.inicam.org.pe](http://www.inicam.org.pe)

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2016-15788

Autor: Ernesto Sáenz Huamán

Colaboradores: César Zeña Vidaurre  
Patricia Chombo Ríos

Cuidado de edición: José Luis Carrillo Mendoza

Diagramación: Carmen Inga Colonia

Impreso en:

Ediciones Nova Print S.A.C.

Ignacio Merino 1546 - Lince. Teléfono: 422-0499

[edicionesnovaprint@gmail.com](mailto:edicionesnovaprint@gmail.com)

Esta edición forma parte del proyecto ejecutado por H+D y PROMCAD-INICAM: «Mejora de la Gobernabilidad Democrática Local en Diez (10) Municipios de las Provincias de Ambo, Satipo y Chanchamayo», financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo no asume responsabilidad alguna sobre el contenido de esta publicación.

---

# Índice

<b>Presentación</b>	9
<b>Introducción</b>	13
<b>Capítulo I.</b>	
<b>Descentralización en la gestión municipal rural</b>	17
1.1 Análisis de la descentralización en el Perú	19
1.1.1 Gobernabilidad: democracia y eficiencia para el desarrollo	21
1.1.2 La gobernabilidad en ámbitos rurales	22
1.1.2.1 La descentralización y las transferencias a las municipalidades	23
1.1.2.2 Debilidades de los instrumentos de planificación y gestión local	25
1.1.2.3 Análisis del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	26
1.1.2.4 Gestión de recursos para financiamiento de proyectos	27
1.2 Análisis y perspectivas de la gestión municipal rural en Ambo	28
1.2.1 Municipalidad Provincial de Ambo	29
1.2.2 Municipalidad Distrital de Huácar	32
1.2.3 Municipalidad Distrital de Colpas	33
1.2.4 Municipalidad Distrital de Cayna	35
1.2.5 Municipalidad Distrital de San Francisco de Mosca	37
1.3 Análisis de las necesidades de capacitación para la gestión municipal	39

---

1.3.1	Lineamientos del Programa de Capacitación	40
1.3.2	Temas priorizados para el Programa de Capacitación	42

## **Capítulo II.**

### **Estrategia para la gobernabilidad democrática** 43

2.1	Enfoque de desarrollo local	45
2.1.1	Paradigma del desarrollo sostenible	46
2.2	Criterios orientadores	50
2.3	Estructura organizacional para la estrategia	51
2.4	Órganos funcionales	52
2.4.1	Espacio de concertación local	53
2.4.2	Asesoría técnica	53
2.4.3	Comisión Municipal en Desarrollo Local	54
2.4.4	Comisión de Regidores	54
2.4.5	Comité Distrital de Vigilancia Ciudadana	54
2.4.6	Comité de Gestión de Inversiones	55
2.5	Principales funciones	55
2.6	Instrumentos de gestión	58
2.7	Iniciativas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales	60

## **Capítulo III.**

### **Rol de los líderes en la gestión local** 67

3.1	La participación ciudadana	69
3.1.1	Transparencia de la información pública	70
3.1.2	Participación ciudadana y rendición social de cuentas	71
3.1.3	Caracterización de los líderes en la gestión local	73
3.2	Esquema de participación de los líderes en la gestión local	75
3.3	Potencialidades y limitaciones de la participación	76

## **Capítulo IV.**

### **Instrumentos de gestión local** 79

4.1	Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)	81
4.2	Plan de Desarrollo Económico Local (PDE)	82
4.3	Plan Estratégico Institucional (PEI)	83
4.4	Plan Operativo Institucional (POI)	83

---

4.5 Presupuesto Participativo (PP)	84
4.6 Articulación de instrumentos de gestión	85
<b>V. Recomendaciones</b>	87
<b>VI. Bibliografía</b>	89
<b>VII. Anexos</b>	91



---

# Presentación

Este documento, *Estrategias para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en municipalidades rurales del departamento de Huánuco*, se desarrolló en el marco del proyecto Mejora de la Gobernabilidad Democrática Local en Diez (10) Municipios de las Provincias de Ambo, Satipo y Chanchamayo, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Fundación Humanismo y Democracia (H+D) de España, y ha sido ejecutado por el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM). Tiene como finalidad ser un documento de consulta para implementar procesos de gobernabilidad democrática desde el rol promotor del desarrollo de los gobiernos locales y de la participación ciudadana, y su origen se encuentra en la necesidad de fortalecer las capacidades de los actores locales para incorporarse efectivamente en el proceso de descentralización.

Está dirigido a las autoridades, funcionarios y trabajadores municipales de las diferentes profesiones académicas que se desempeñan en la gestión municipal y que tienen la permanente labor de promover el desarrollo local afrontando retos y desafíos cada vez más exigentes y cambiantes del entorno.

En su contribución al desarrollo sostenible de los más de 1800 municipios del país, INICAM implementa programas de fortalecimiento de capacidades y competencias humanas para la gestión municipal en desarrollo local, con la finalidad de desarrollar y fortalecer equipos técnicos municipales de promoción del desarrollo local, a través de las diferentes temáticas comprendidas en los once sistemas administrativos de la gestión pública.



El texto tiene por objetivo aportar las herramientas prácticas que permitan a los usuarios implementar, conducir y gerenciar procesos de desarrollo local sobre la base de la gestión local concertada como perfil de gestión para modernizar, desarrollar y posicionar ciudades desde las potencialidades existentes en el territorio y los factores favorables del entorno. La reconversión de las municipalidades de entidades prestadoras de servicios a la comunidad en entes promotores del desarrollo evidencia demandas no solo de recursos y de personal, sino también de capacidades y competencias que permitan orientar todos los cursos de acción hacia un mismo horizonte deseado.

Este material consta de cuatro capítulos, en los que se describen de manera concreta y sencilla los elementos que se deben considerar en los procesos de gestión local para aportar a la gobernabilidad democrática en las municipalidades rurales. De manera teórica y práctica, se describe la implementación de procesos de planeamiento y gestión local, haciendo uso de las herramientas e instrumentos vigentes en la legislación peruana.

El primer capítulo, denominado “Descentralización en la gestión municipal rural”, hace una revisión sustantiva de los principales procesos de gestión local desarrollados en municipios rurales de la provincia de Ambo, en el departamento de Huánuco. Tiene por finalidad identificar los enfoques de gestión y relevar los avances logrados en el marco de implementación del proyecto. De esta forma, se recogen experiencias desde el punto de vista de los participantes del proyecto, quienes, a partir de una perspectiva fáctica, proponen elementos para consolidar una nueva gestión local.

En el segundo capítulo se desarrolla una secuencia sistemática para la creación de la estrategia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que permita, por un lado, potenciar la gestión municipal, y, por otro, incorporar aprendizajes y experiencias en materia de gestión local. Este capítulo es la parte sustancial de la publicación, pues propone una estrategia para gerenciar los recursos existentes y potenciales en un territorio considerando criterios, enfoques, estructura, órganos funcionales, funciones y los principales instrumentos de gestión municipal para su implementación.

El tercer capítulo se aboca a la descripción y detalle del rol de los líderes locales para su participación en los procesos de gestión local, que fueron

posibles gracias a la interacción de un grupo de los líderes participantes del proyecto, quienes, a partir de sus experiencias y su participación decidida en el proyecto, brindaron elementos claves que se deben considerar en el modelo de gestión concertada que se propone en el documento, como un aporte a la gobernabilidad democrática.

El cuarto capítulo está referido a los principales instrumentos de gestión municipal y cómo éstos se deben articular para promover iniciativas de desarrollo local que permitan brindar mejores condiciones de vida a la población, todo ello considerando la normativa nacional vigente, en el marco de los procesos de modernización de la gestión pública promovidos desde el gobierno central.

Por último se presenta, de manera sucinta, la normativa legal básica para promover procesos de desarrollo local y una serie concatenada de recomendaciones para incorporar cambios sustanciales en las municipalidades rurales de la zona de intervención del proyecto.

Aprovechamos la oportunidad para hacer llegar un especial reconocimiento y agradecimiento a las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales de los distritos de Huácar, Colpas, Cayna y San Francisco de Mosca, así como a los de la Municipalidad Provincial de Ambo, en el departamento de Huánuco, por su participación activa y decidida en la implementación del proyecto.

**Licenciado Ernesto Sáenz Huamán**



---

# Introducción

El 27 de mayo de 2003 se publicó y difundió en todo el país, en el Diario Oficial *El Peruano*, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), donde se señala que los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses de la colectividad, otorgándole además el rol promotor del desarrollo local.

Son competencias de estos gobiernos locales, entre otras, promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes de desarrollo distrital, y, en materia de economía local, el planeamiento y dotación de infraestructura. En ese marco, una de las tareas sustanciales de las municipalidades consiste en implementar y gerenciar procesos de planeamiento estratégico que orienten la gestión municipal a dinamizar la economía del territorio desde la identificación de la vocación productiva de la ciudad, basándose en el potencial económico existente.

Es preciso, además, definir los roles que los actores deben asumir en el proceso: el gobierno local como promotor, y, sobre todo, la población como principal actor y protagonista del desarrollo de su distrito. En la medida en que existen diferentes limitaciones presupuestales, de soporte físico y de institucionalidad, parecería que lograr el desarrollo sostenible de un distrito es una meta inalcanzable; sin embargo, debido a la participación e involucramiento de las diferentes instituciones públicas y privadas a favor del desarrollo, se percibe una perspectiva diferente y alentadora.

La misión institucional de los diferentes organismos de apoyo a los gobiernos locales es fortalecer las capacidades y competencias técnicas de los funcionarios y trabajadores de las entidades municipales para que éstas se traduzcan en la generación de mejores condiciones de desarrollo, es decir, de un entorno favorable.

Desde fines del año 2015 hasta los primeros meses de 2016 se ha vivido una etapa preelectoral bastante controvertida, en la que la mayor expectativa fue generada por los fallos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (tachas y observaciones a algunos candidatos presidenciales) y los casos de corrupción en el gobierno central poco esclarecidos (agendas y vínculos con empresas fraudulentas). De este modo, el proceso electoral estuvo marcado por una situación de incertidumbre que terminó por debilitar los procesos de gobernabilidad del país en su conjunto.

Por ello, muchas instituciones de apoyo, tanto públicas como privadas, han tenido que reorientar su planificación para incorporar un periodo de análisis de la situación. Los principales puntos de reflexión conciernen a los procesos que se vienen desarrollando en la gestión pública, como la recentralización, la disminución de recursos para los gobiernos locales y los gobiernos regionales, el acrecentamiento de la inseguridad ciudadana y de los efectos del cambio climático, entre otras problemáticas.

En sus esfuerzos por lograr estas estrategias y fortalecer su institucionalidad, los gobiernos locales y los gobiernos provinciales están formalizando alianzas estratégicas y convenios con entidades del ámbito privado como universidades, institutos especializados, ONG y colegios profesionales, con la finalidad de recibir orientación en temas específicos que faciliten la gestión del desarrollo.

Desde España, la Fundación Humanismo y Democracia (H+D), presente en el Perú desde hace más de diez años como entidad sin ánimos de lucro, promueve y gestiona proyectos en los países que, como el Perú, viven un proceso de descentralización y fortalecimiento institucional. H+D ha encontrado un aliado estratégico en el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal PROMCAD-INICAM, institución también sin fines de lucro, para apoyar el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales y los gobiernos regionales, de modo que sean capaces de

asumir la gestión del desarrollo de sus territorios y aportar al proceso de descentralización en el país.

Humanismo y Democracia y el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal implementan proyectos en diferentes municipalidades del Perú ejecutando y validando experiencias potencialmente útiles para otras municipalidades, desarrollando instrumentos de gestión y, fundamentalmente, poniendo a disposición de las municipalidades un capital humano local que estará disponible para la gestión, principalmente en gobernabilidad democrática.

En este sentido, constituye un aporte invaluable de estas acciones relevar las experiencias exitosas en gestión municipal, que identifiquen factores de éxito, de forma tal que se puedan replicar o mejorar en función de los retos que se presentan en los diferentes territorios. Por ello, este trabajo pone a disposición de los alcaldes, regidores y funcionarios municipales aquellos elementos que deben ser tomados en cuenta en el diseño e implementación de procesos de desarrollo local en sus municipios.

La gobernabilidad democrática no solo se emplea y se evidencia en los procesos de desarrollo; es, en esencia, *una forma de vida*, el perfil que guía y orienta las acciones del presente en búsqueda de un futuro mejor para la comunidad.



## CAPÍTULO I



# Descentralización en la gestión municipal rural





---

## 1.1 Análisis de la descentralización en el Perú

La descentralización en el Perú atraviesa por un notable retroceso en estos últimos años. Si bien las competencias han sido transferidas a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales, la escasa ejecución presupuestal de los recursos se ha convertido en una falencia reiterada, tanto en los ámbitos urbanos como en los rurales. Aparentemente, uno de los factores que influyen en esta situación son los engorrosos procedimientos y formatos del actual Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), sistema administrativo por el cual el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) certifica la sostenibilidad de los proyectos y obras ejecutados con recursos públicos.

Según información reportada por la Contraloría General de la República (CGR), 43% de los proyectos presentados por gobiernos regionales y gobiernos locales al Sistema (23 288 en 2015) no cubría las brechas en sectores estratégicos (Salud, Transporte, Educación). Asimismo, el 37% de los proyectos viables nunca recibió recursos para su ejecución. Desde que se formalizó el proceso en el año 2002, la descentralización ha sido el mayor reto para los últimos gobiernos. A continuación se presenta una propuesta de líneas de acción para retomar este proceso.

## “Aportes al Gobierno Peruano 2016-2021”<sup>1</sup>

Desde el año 2002 se observa una falta de voluntad política descentralista en los niveles más altos del Poder Ejecutivo. Si retrocedemos en el tiempo, el sistemático debilitamiento de las instancias encargadas de conducir la descentralización hizo que esta sea una reforma incompleta que no cumplió sus objetivos de desarrollo humano y fortalecimiento democrático, incluso tras un periodo de elevado crecimiento económico. Por eso, el documento de política ‘Reingeniería de la conducción política de la descentralización’ de Gonzalo Alcalde (EGPP-PUCP) indica que el desafío más urgente para el nuevo gobierno es lograr una nueva institucionalidad en la conducción de la descentralización del Estado.

La investigación propone una agenda política prioritaria para el periodo 2016-2021 que abarca las dimensiones política, administrativa, fiscal y de integración regional. Luego se enfoca en la conducción del proceso, aspecto en el que son evidentes tres grandes falencias:

- La carencia de recursos, representatividad e incidencia política de la Secretaría de Descentralización (SD) como ente conductor de la reforma;
- La no implementación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); y
- La ausencia de la descentralización como tema de agenda en los niveles más altos de definición de políticas.

El documento plantea que en el primer año del nuevo gobierno el inicio de la reingeniería sea liderado por un equipo de trabajo temporal y de alto nivel en la PCM, bajo responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros. Para ello, se deberá crear e incorporar en la LOPE la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR), una nueva comisión permanente del Consejo de Ministros con una renovada SD como brazo ejecutor, con el fin de dar mayor autonomía y continuidad a la SD; esta deberá ser convertida por ley en un Organismo Técnico Especializado (OTE) adscrito a la PCM. Al final del primer año de gobierno se disolverá el equipo de trabajo de alto nivel de la PCM

---

1 Documento elaborado por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

para dar paso al pleno funcionamiento de la nueva institucionalidad del CCI, la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR) y la Autoridad Nacional de la Descentralización (AND). En el año 2021 se deberá completar la reingeniería al culminar, desde la nueva institucionalidad, la implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021, el cual abarcará no solo la agenda pendiente prioritaria del proceso sino también los aportes a temas de una agenda prioritaria anticorrupción, conflictividad, desarrollo económico territorial, y calidad de servicios sociales por parte de los tres niveles de gobierno”.

### 1.1.1 Gobernabilidad: democracia y eficiencia para el desarrollo<sup>2</sup>

El desarrollo debe ser asumido como un fenómeno complejo que no se agota en el crecimiento ni en la acumulación de bienes materiales. Comprendiendo ambos hechos, desarrollo es también, y fundamentalmente, avance en el conocimiento, que ha de reflejarse en políticas públicas acertadas que respondan a la aspiración de cada persona y de toda la sociedad. Todo ello a propósito de la gobernabilidad y de la necesidad imperiosa que existe hoy en el Perú por fortalecer la autoridad legítima para así, a través de un gobierno eficaz y justo, avanzar en la búsqueda del bien común. En efecto, para conseguirlo precisamos, en primer lugar, asegurar esa *gobernabilidad* en el plano político, es decir, en esa dimensión en la cual un Estado, y el gobierno que lo administra transitoriamente, ofrezcan respuesta a los derechos ciudadanos, de modo que tal deber se traduzca en normas legales y políticas públicas que sean aceptadas y puestas en práctica por el país.

Ahora bien, si algo debemos haber aprendido en la última década, es que esa gobernabilidad –para ser realmente un camino que nos lleve al desarrollo– ha de ser *democrática*. Liderar una sociedad no consiste, por cierto, en ejercer el poder por medio de la manipulación o de la coacción. El método autoritario puede resultar eficaz en lo inmediato, pero sus resultados siempre serán dudosos en el largo plazo. Frente a esos métodos

2 Artículo de Salomón Lerner publicado por el diario *La República* (<http://larepublica.pe/columnistas/desde-las-aulas/gobernabilidad-democracia-y-eficiencia-para-el-desarrollo-01-05-2015>)

verticales y excluyentes, que privilegian la imposición y el engaño sobre la participación y el convencimiento, se requiere construir un sistema de representación verdaderamente legítimo y honesto, por el que el poder constitucional no sea solamente un fenómeno legal, sino que tenga sus raíces en el entramado de la sociedad civil.

La debilidad de un gobierno democrático para proponer y llevar adelante políticas públicas es un problema muy grave para todo país que, como el nuestro, necesita transformaciones de gran envergadura. Tales políticas – como las que atañen a la mejora de la educación o a la seguridad ciudadana – son viables solamente si la sociedad organizada y los individuos que la componen se hallan dispuestos a asumir y poner en práctica las directrices del Estado. Como se ve, pues, éste no es solamente un problema técnico, sino que, en su estrato más profundo, atañe al ordenamiento político-social en sí mismo. La creación de *governabilidad democrática* resulta, pues, una prioridad en el Perú contemporáneo.

### 1.1.2 La gobernabilidad en ámbitos rurales<sup>3</sup>

El proyecto “Mejora de la Gobernabilidad Democrática Local en Diez (10) Municipios de las Provincias de Ambo, Satipo y Chanchamayo” estuvo orientado a la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de derecho, por medio de la mejora y el fortalecimiento de las instituciones públicas locales y la participación social de la zona de intervención.

El reto para mejorar la gobernabilidad democrática consiste en implementar políticas que logren cambios y permitan integrar y dar coherencia a las acciones del Estado orientadas a atender de manera óptima las necesidades de los ciudadanos. Estos retos imponen al Estado la necesidad de implementar mecanismos que le permitan cumplir sus funciones de manera eficiente, ágil y al servicio de la ciudadanía. Con la implementación del Proyecto se identificaron algunos cuellos de botella que afectan el adecuado funcionamiento de sus instituciones, cuyos resultados y propuestas finales se exponen a continuación.

---

3 Colaboración del licenciado César Zeña, coordinador del Proyecto.

### 1.1.2.1 *La descentralización y las transferencias a las municipalidades*

La descentralización, sustentada en la Ley N.º 27783 (20 de julio de 2002), tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, para lo cual asigna funciones y competencias del nivel central a los gobiernos regionales y los gobiernos locales; sin embargo, este proceso no ha estado acompañado de las transferencias financieras, por lo que el presupuesto público se ha recentralizado en el gobierno nacional, hacia el que se orientan los mayores recursos, tal como se aprecia en el cuadro 1.

**CUADRO 1**  
**Presupuesto Institucional de Apertura en los tres niveles de gobierno, 2012-2016**

Nivel de gobierno	Ley 29812	Ley 29951	Ley 30114	Ley 30281	Ley 30372	Presupuesto
	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	2016-2015
Nacional	64,972,875,130*	72,635,027,279	83,195,553,964	95,372,737,023	104,303,961,188	8,931,224,165
Regionales	14,789,300,997	17,633,667,360	18,795,075,027	19,437,560,867	19,327,967,950	-109,592,917
Locales	15,772,459,019	18,150,214,920	16,943,624,922	15,810,993,083	14,858,582,106	-952,410,977
Total	95,534,635,146	108,418,909,559	118,934,253,913	130,621,290,973	138,490,511,244	7,869,220,271

\* Para la escritura de las cifras se ha respetado la fuente original.

Fuente: Diario Oficial *El Peruano*. Normas Legales.

Elaboración: Coordinación del Proyecto.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) de la entidad pública es aprobado por su respectivo titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las empresas y organismos públicos descentralizados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante decreto supremo.

El cuadro 1, que aparece atrás, describe la evolución del PIA en los últimos cinco años. De la asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno, aquellos asignados al gobierno nacional se han incrementado, en promedio, 15%, mientras que en el caso de los gobiernos regionales y los gobiernos locales ha sucedido lo contrario, esto es, un decrecimiento; el más pronunciado ha sido el de 2016 con respecto al año 2015, cuando decayó

**CUADRO 2**  
**Presupuesto Institucional de Apertura 2012-2016 de**  
**las municipalidades comprendidas en el Proyecto**

Municipalidad	2012	2013	2014	2015	2016	2015-2016
Municipalidad Provincial de Ambo	6,849,022*	7,935,769	7,515,117	7,994,582	7,862,946	-131,636
Municipalidad Distrital de Cayna	1,077,858	1,057,826	993,659	1,032,833	1,046,524	13,691
Municipalidad Distrital de Colpas	792,111	914,493	821,904	868,661	839,145	-29,516
Municipalidad Distrital de Huácar	2,059,902	2,397,293	2,210,378	2,352,631	2,247,265	-105,366
Municipalidad Distrital de San Francisco de Mosca	851,931	997,810	929,733	1,006,979	1,024,049	17,070
Total	11,630,824	13,303,191	12,470,791	13,255,686	13,019,929	-235,757

\* Para la escritura de las cifras se ha respetado la fuente original.

Fuente: Diario Oficial *El Peruano*. Normas Legales.

Elaboración: Coordinación del Proyecto.

en 0,56% y 6,02%, respectivamente. La disminución del presupuesto en referencia también afectó a las municipalidades comprendidas en el presente Proyecto, como se puede observar en el cuadro 2.

El cuadro 2 reafirma la tendencia a la disminución de los recursos transferidos a los gobiernos locales, lo cual no solo origina dificultades para la gestión funcional de la municipalidad, sino también limita la acción de los equipos técnicos municipales, que, además de recibir menos recursos, los reciben de manera extemporánea. Al respecto, si bien tanto el presupuesto público global como el del gobierno nacional se han incrementado de manera constante durante el periodo muestral 2012-2016, no ocurre lo mismo con el presupuesto asignado a los gobiernos locales, que ha disminuido, trayendo consigo los siguientes efectos:

**a. Dificultades y limitaciones en la gestión local**

Para su normal funcionamiento, las municipalidades deben afrontar gastos operativos como el pago a su personal bajo diferentes regímenes y las respectivas aportaciones laborales, los servicios públicos de luz, agua, telefonía fija y celular; así como los relacionados con útiles de escritorio, correspondencia, viáticos, dieta de los regidores y otros. Pero ocurre que, una vez cubiertos estos gastos, les queda muy poco dinero para la ejecución de obras y la adecuada prestación de los servicios públicos necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Cubrir esta brecha resulta todo un desafío para las autoridades locales en la administración de sus ciudades.

### **b. Marco legal homogéneo y municipios heterogéneos en el Perú**

Las 196 municipalidades provinciales y las 1655 municipalidades distritales del país<sup>4</sup> se rigen por disposiciones legales generales que no consideran ni su tipología ni sus características particulares, que difieren entre sí por los recursos presupuestales y patrimoniales que administran (grandes, medianas y pequeñas), su ubicación física (costa, sierra o selva) o accesibilidad por razones tecnológicas y facilidades de comunicación (urbanas y rurales).

### **c. Limitaciones en la conformación de equipos técnicos municipales**

En muchas ocasiones los concursos públicos convocados para cubrir las plazas de funcionarios, profesionales y técnicos con cierto nivel de especialización son declarados desiertos porque las remuneraciones ofrecidas no resultan atractivas para los postulantes. Si bien la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, tiene como finalidad la mejora de la gestión pública y el servicio al ciudadano con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados, tal situación no se da en la mayor parte de las municipalidades especialmente rurales, como las que participan en este Proyecto.

Estas mismas limitaciones económicas impiden que el personal municipal acceda a cursos y programas de capacitación orientados al desarrollo de sus competencias, lo que resulta contrario a la revalorización de la carrera pública establecida en la Ley N.º 27658. Este Proyecto ha contribuido a la resolución de este problema mediante la intervención en cinco municipalidades de la provincia de Ambo.

#### ***1.1.2.2 Debilidades de los instrumentos de planificación y gestión local***

Las municipalidades distritales y provinciales, así como los gobiernos regionales, se encuentran en proceso de fortalecer y consolidar su institucionalidad. En esa línea, se pueden relevar avances importantes en materia de gestión local; sin embargo, es necesario revisar analíticamente los principales instrumentos de gestión interna para una gestión ágil y eficiente. A continuación se presenta la relación de los instrumentos de

4 <http://www.infogob.com.pe/Localidad/localidad.aspx?IdUbigeo=000000&IdLocalidad=80&IdTab=1>



gestión básica en las municipalidades rurales que se deben revisar para, luego, proponer mejoras.

- ◆ El *Reglamento de Organización y Funciones (ROF)* y la estructura orgánica, el Cuadro para Asignación de Personal (CAP), el Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), todos los cuales deben estar articulados entre sí.
- ◆ El *Plan Operativo Institucional (POI)*, el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), instrumentos de planeamiento de corto, mediano y largo plazo, y sobre los cuales habrán de delinearse los proyectos de inversión a futuro.
- ◆ El *Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)*, documento de gestión que contiene información relacionada con la tramitación de procedimientos que los administrados realizan ante las municipalidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos y la optimización de los servicios al usuario.
- ◆ El *Manual de Procedimientos Administrativos (MAPRO)*, documento de gestión que describe de manera lógica, sistemática y detallada la sucesión cronológica y secuencial de acciones u operaciones, relacionadas entre sí, sobre los procedimientos de una municipalidad que se consideren necesarios para la ejecución eficiente de una actividad, tarea o función.
- ◆ El *Plan de Desarrollo de las Personas (PDP)*, plan de gestión que busca, entre otras cosas, mejorar las acciones de capacitación y evaluación, conforme a lo establecido en las directivas y los reglamentos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
- ◆ El *Plan de Desarrollo Urbano (PDU)* y el Plan de Desarrollo Rural, así como el catastro de la respectiva jurisdicción territorial, orientados a la administración del territorio provincial o distrital.

### **1.1.2.3 Análisis del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**

El Sistema Nacional de Inversión Pública es un sistema administrativo del Estado que, a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas, certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP), en la búsqueda de la *eficiencia*. Sin embargo, al nivel de las municipalidades rurales se observa lo siguiente:

- ◆ Si bien el SNIP contribuye al mejoramiento en la calidad del gasto público, su normatividad es frondosa, pues está compuesta por veintinueve anexos y veinte formatos, lo que dificulta su adecuada comprensión y aplicación.
- ◆ Debilidades en el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y técnicos, de modo que resulta indispensable la capacitación para obtener mejores resultados a un menor costo; a ello se suman, para agravar la situación, los limitados recursos municipales para contratar la elaboración de perfiles y expedientes técnicos.
- ◆ Se reitera que las disposiciones sobre el SNIP, y todas en general, son emitidas sin considerar las características y la diversidad de las municipalidades del país: urbanas y rurales, grandes y pequeñas.
- ◆ Los Planes Institucionales, sobre los cuales habrán de identificarse los proyectos, carecen de un enfoque holístico e integral; más aún: los Planes Distritales deberían coordinarse y articularse con los de sus respectivas provincias, con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y, en algunos casos, gastos innecesarios.
- ◆ Flexibilidad en el diseño del SNIP, con un enfoque no solo de infraestructura sino también social, inclusivo y productivo; y que flexibilice sus parámetros de formulación y evaluación conforme a las realidades locales, distintas unas de otras.
- ◆ Exigencia del SNIP sobre saneamiento físico legal de los predios en los cuales se ejecutarán los proyectos. La carencia de la inscripción de los predios municipales, aun cuando están en posesión durante más de veinte años, es el común denominador en gran parte de estas entidades a nivel nacional.

#### ***1.1.2.4 Gestión de recursos para financiamiento de proyectos***

- ◆ Se determinaron como aspectos críticos en materia de recaudación municipal: (i) el no sinceramiento del costo de los servicios, al predominar el criterio político sobre el técnico, manteniéndose tarifas muy por debajo de las reales; (ii) la morosidad y la evasión tributaria, por ineficacia en las cobranzas y ausencia de campañas de fiscalización; (iii) el atraso en la actualización de los padrones de contribuyentes; (iv) las debilidades en la confiabilidad y seguridad de la información tributaria; y, (v) la carencia de estrategias para incrementar la recaudación tributaria (beneficio de regularización tributaria, canje de

- la deuda, fraccionamiento, estímulos a los contribuyentes cumplidos u otros).
- ◆ El presupuesto del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) debe mantenerse por lo menos igual al de los años 2010 y 2011 por S/. 500 millones. En 2016 ese monto se ha reducido a S/. 150 millones, lo que determina que, por ejemplo, las municipalidades de menores recursos, como las beneficiarias de este proyecto, puedan financiar sus proyectos de inversión con cargo a este Fondo.
  - ◆ En vista de que los proyectos cuentan ya con la correspondiente viabilidad otorgada por la OPI de las respectivas municipalidades, se requiere mayor celeridad en la aprobación de las solicitudes por los organismos administradores del FONIPREL y del Fondo de Promoción del Riego en la Sierra (Mi Riego).
  - ◆ El financiamiento de proyectos mediante la modalidad de obras por impuestos resulta limitante para las municipalidades que no perciben ingresos por los diferentes tipos de canon, situación en la que se encuentran las municipalidades participantes en este Proyecto.

## 1.2 **Análisis y perspectivas de la gestión municipal rural en Ambo**

Para la formulación de las políticas que asignan responsabilidades y funciones a los gobiernos subnacionales, se determina que su participación en el uso de los recursos públicos les permite una mejor distribución entre la provisión de los servicios locales y las preferencias o necesidades de la población. Así se generan condiciones favorables para el ejercicio de la gobernabilidad democrática.

El proyecto “Mejora de la gobernabilidad democrática local” ha contribuido al fortalecimiento y consolidación de la gobernabilidad democrática, pues ha relevado el papel protagónico de las autoridades y funcionarios locales y de los líderes de la sociedad civil organizada. Todo ello en el marco de la política nacional de modernización del Estado, que tiene como propósito brindar el mejor servicio posible a la población.

En virtud de que el Proyecto ha permitido generar procesos para la gestión local concertada, en lo que sigue se describen de manera concisa los

aspectos más relevantes según los propios beneficiarios. Adicionalmente, se presenta información útil respecto a los requerimientos de capacitación y asistencia técnica para la gestión pública municipal, con la finalidad de dar sostenibilidad a los procesos iniciados en el Proyecto.

### 1.2.1 Municipalidad Provincial de Ambo

Ambo es una provincia ubicada en el sur del departamento de Huánuco, situado en la sierra central del Perú, y está bajo la administración del Gobierno Regional de Huánuco. Limita por el norte con la provincia de Huánuco, por el este con la provincia de Pachitea, por el sur con el departamento de Pasco y por el oeste con la provincia de Lauricocha. Desde el punto de vista jerárquico de la Iglesia católica, forma parte de la Diócesis de Huánuco, sufragánea de la Arquidiócesis de Huancayo. Ambo es una de las diez provincias del departamento de Huánuco, conocido por su excelente clima, y se encuentra a 1900 m de altitud.

En materia de apoyo a la gestión local, la Municipalidad Provincial de Ambo asumió decididamente el cumplimiento de las metas establecidas en el “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal” (PI), afianzando su equipo técnico sobre la base de tres órganos funcionales: la Gerencia Municipal, la Unidad de Recursos Humanos y la Unidad de Inclusión Social. Gracias a la experiencia con la que contaban, el



compromiso, dedicación y desempeño de los funcionarios, quienes han relevado el proceso en sí antes que el estricto cumplimiento de la meta, han sido los principales factores de éxito.

*La población me identifica como el brazo derecho de la alcaldesa. Mis funciones se centran en coordinar y supervisar el funcionamiento de todos los órganos de la municipalidad.*

(JOHNEL JÁUREGUI, GERENTE MUNICIPAL, Municipalidad Provincial de Ambo)

Dada la naturaleza de las funciones municipales desempeñadas, los funcionarios destacan el potencial humano como la clave del éxito en toda gestión municipal, por lo que resulta fundamental realizar evaluaciones periódicas, así como planes de capacitación que permitan fortalecer y potenciar su desempeño. De esta forma se podrá ofrecer servicios de calidad a la población y, al mismo tiempo, canalizar los recursos de los programas nacionales para contribuir a la disminución de las brechas en materia de desarrollo humano.

Otro factor de éxito tiene como centro la puesta en operación de los acuerdos políticos y las demandas de la población, ya que el alcalde, al ser una autoridad electa en el territorio, no solo debe promover el desarrollo sino también cumplir sus promesas de campaña y atender las necesidades críticas de la población, vinculadas a la pobreza y la pobreza extrema. Estas demandas deben ser previamente focalizadas e identificadas con la finalidad de priorizar el apoyo a aquellas personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Los funcionarios municipales que se deben integrar a los órganos funcionales deben cumplir el perfil que se muestra en la figura 1.

### FIGURA 1

#### Perfil básico del funcionario municipal



- a. Conocer de gestión pública
- b. Profesión afín a la función a desempeñar
- c. Experiencia en gestión municipal
- d. Proactivo, hacer las cosas por convicción
- e. Planificador y ejecutor actividades
- f. Carácter flexible, tener trato cordial
- g. Conocer el idioma quechua
- h. Estar orientado a lograr objetivos
- i. Tener conocimientos de informática básica

*El capital humano es lo primero en la municipalidad. Se le debe incentivar e involucrar en los retos y desafíos de la gestión.*

(ROSA PALACIOS, JEFA DE RECURSOS HUMANOS, Municipalidad Provincial de Ambo)

En cuanto al sistema de comunicación interna, los órganos respectivos emiten informes mensuales, quincenales y semanales para la revisión de avances y la identificación de debilidades y para facilitar la toma de decisiones de manera oportuna y eficaz.

Las principales propuestas implementadas a partir del trabajo de los funcionarios se centran en:

- a. Actualización de los sistemas administrativos de la municipalidad.
- b. Implementación del sistema de planeamiento operativo en las gerencias y unidades funcionales.
- c. Elaboración del Reglamento de Organización y Funciones y del Manual de Organización y Funciones para la implementación de los programas sociales en la municipalidad.
- d. Rediseño del Reglamento Interno del Trabajador municipal (RIT).
- e. Elaboración del Plan de Capacitación para el personal.

*Para asumir este cargo se deben priorizar las necesidades reales de la población y estar en contacto directo y permanente con ella, respetando la identidad cultural.*

(JOHN LOBATÓN, JEFE DE INCLUSIÓN SOCIAL, Municipalidad Provincial de Ambo)

Las principales recomendaciones para dar continuidad a los logros obtenidos por la gestión actual se resumen en:

- a. Gerenciar la certificación del Plan de Capacitación con reconocidas entidades académicas y con los criterios y pautas de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- b. Modificar el modelo de gestión municipal, con la finalidad de reordenar los órganos funcionales para que respondan a las prioridades de la gestión.
- c. Establecer estímulos para aumentar la participación y compromiso de los funcionarios en actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades.
- d. Crear una central de capacitación y evaluación del personal, que permita hacerles seguimiento a los programas de capacitación desarrollados (escuela de funcionarios).

## 1.2.2 Municipalidad Distrital de Huácar

El distrito de Huácar es uno de los ocho que conforman la provincia de Ambo, ubicada en el departamento de Huánuco, bajo la administración del Gobierno Regional de Huánuco. Está situada en la región nor-centro oriental del país y al suroeste de la capital del departamento.



Uno de los órganos funcionales con mayor participación y compromiso con el desarrollo del distrito es la Gerencia Tributaria, que brinda servicios de calidad a la población a través de estímulos relacionados con la generación de cultura tributaria, con la finalidad de actualizar la información de los predios y consolidar una base de datos cercana a la realidad. Este órgano cumple un papel trascendental en la gestión local, debido a que proporciona y genera recursos económicos para el funcionamiento de la municipalidad por medio de la recaudación por tributos y tasas municipales, de acuerdo con lo dispuesto por el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

*La única forma de mejorar la recaudación tributaria en las municipalidades es actualizando la información de los predios, previa verificación de los mismos.*

(JUAN SOTO, GERENTE TRIBUTARIO, Municipalidad Distrital de Huácar)

Todo funcionario que se integre al equipo técnico municipal debe cumplir con dos requisitos mínimos:



- a. preparación y actualización constante en sus funciones,
- b. compromiso y vocación de servicio a la población.

El sistema de coordinación y comunicación interna consta de la elaboración y presentación de informes y reportes regulares de manera quincenal, y de modo extraordinario cuando lo solicitan los órganos de gestión o de Alcaldía o Concejo Municipal.

En cuanto a las principales mejoras incorporadas en la gestión, se pueden mencionar las siguientes:

- a. Elaboración e implementación de Planes de Trabajo Anuales.
- b. Mejora de la recaudación a través de la reingeniería del proceso. Antes éste constaba de una hoja simple de declaración jurada elaborada por el administrado, que en la mayoría de casos era subjetiva y poco realista. Ahora se ha pasado a un programa de verificación de predios, con lo cual no solo se obtuvo un incremento en la recaudación, sino que también sirvió como insumo para la actualización del catastro local.

Las recomendaciones operativas se centran en:

- a. Promover el ordenamiento territorial como estrategia para el desarrollo local.
- b. Focalizar el Programa de Desarrollo de Capacidades de manera directa, es decir, involucrar directamente a todo el personal de la entidad municipal.
- c. Establecer un Plan de Capacitación Municipal para los funcionarios, debidamente aprobado por el Concejo Municipal y la Alcaldía.

### **1.2.3 Municipalidad Distrital de Colpas**

Colpas es uno de los ocho distritos de la provincia de Ambo y está ubicado en el departamento de Huánuco, bajo la administración del Gobierno Regional de Huánuco. Limita por el norte con la provincia de Huánuco, por el sur con el departamento de Pasco, por el este con el distrito de Cayna y por el oeste con la provincia de Lauricocha.

Uno de los órganos funcionales con mayor participación y compromiso con el desarrollo de este distrito es la Unidad de Programas Sociales,





que tiene como finalidad canalizar y articular los programas sociales nacionales e implementarlos al nivel local, para combatir los problemas originados por los niveles de pobreza, entre ellos la desnutrición crónica y la anemia. Este órgano cumple un papel de primer orden en la gestión local, debido al contacto directo con la población y a que puede establecer los procedimientos y la dinámica para que los programas sociales del gobierno central atiendan adecuadamente los problemas de la población.

*Para lograr el desarrollo es necesario involucrarse en la generación de proyectos que mejoren la calidad de vida de la población.*

(JUAN DE DIOS GONZALES, JEFE DE PROGRAMAS SOCIALES, Municipalidad Distrital de Colpas)

Todo funcionario que se integre al equipo técnico municipal debe cumplir con cuatro requisitos mínimos:

- a. rol activo y dinámico en el puesto,
- b. sentido de empatía con las necesidades de la población,
- c. vocación de servicio, y
- d. dominio del idioma quechua.

El sistema de coordinación y comunicación interna consiste en la elaboración y presentación de informes y reportes regulares de manera mensual,

y de modo extraordinario cuando lo solicitan los órganos de gestión o de Alcaldía o Concejo Municipal. Además, se deben elaborar reportes mensuales para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con la finalidad de actualizar el registro de los beneficiarios de los programas sociales.

En lo que atañe a las principales mejoras incorporadas en la gestión, se pueden mencionar las siguientes:

- a. Implementación de oficinas para atención a la población.
- b. Ampliación del equipo técnico para la gestión de los programas sociales.

A su vez, las recomendaciones operativas se centran en:

- a. Sensibilizar y lograr un mayor involucramiento del alcalde y los regidores en la gestión local, con la finalidad de atender mejor las demandas de la población.
- b. Establecer un Plan de Capacitación Municipal para los funcionarios, debidamente aprobado por el Concejo Municipal y la Alcaldía.
- c. Incorporar programas de asistencia técnica y acompañamiento que permitan implementar iniciativas de gestión local en todos los órganos funcionales.

#### **1.2.4 Municipalidad Distrital de Cayna**

El distrito de Cayna es uno de los ocho distritos de la provincia de Ambo, y está ubicado en el departamento de Huánuco, bajo la administración del Gobierno Regional de Huánuco. Limita por el norte con la provincia de Huánuco, por el sur con el distrito de San Francisco y el departamento de Pasco, por el este con el distrito de Huácar y por el oeste con el distrito de Colpas.

También en este caso, uno de los órganos funcionales con mayor participación y compromiso con el desarrollo del distrito es la Gerencia de Desarrollo Social, cuyo propósito consiste en canalizar y articular los programas sociales nacionales e implementarlos al nivel local. Este órgano desempeña un papel protagónico en la gestión local, debido al contacto directo con la población para implementar los procesos y cumplir las



metas del PI, con la finalidad de generar recursos extraordinarios para una adecuada gestión municipal.

*Organizarse para cumplir las metas del plan de incentivos repercute favorablemente en la municipalidad, ya que se consiguen recursos adicionales.*

(NICOLÁS GODOY, GERENTE DE DESARROLLO SOCIAL, Municipalidad Distrital de Cayna)

Cualquier funcionario que se integre al equipo técnico municipal debe cumplir con cinco requisitos mínimos:

- a. ser sociólogo de profesión (deseable),
- b. preparación y actualización constante,
- c. compromiso y vocación de servicio a la población,
- d. conocimiento de los instructivos y normatividad municipal vigente,
- e. conocimientos de informática.

El sistema de coordinación y comunicación interna consta de la elaboración y presentación al alcalde de informes y reportes quincenales y semanales, y de manera extraordinaria según lo demanden los órganos de gestión, de la Alcaldía o del Concejo Municipal.

En cuanto a las principales mejoras incorporadas en la gestión, se pueden citar las siguientes:

- a. Diseño e implementación de procesos para el cumplimiento de las metas del PI.
- b. Optimización de los recursos para el logro de las metas del PI, con el mismo personal y sin contar con consultores externos para este fin.

Por otro lado, las recomendaciones operativas se centran en:

- a. Diseñar, validar e implementar un software informático para la gestión municipal.
- b. Mejorar la atención a los usuarios, a través de materiales educativos y espacios de información de la gestión municipal.
- c. Establecer un Plan de Capacitación Municipal para los funcionarios, debidamente aprobado por el Concejo Municipal y la Alcaldía.
- d. Reorganizar las oficinas de enlace de las municipalidades, con una reingeniería completa, y, si es posible, integrarlas con otras de dos o más distritos.
- e. Diseñar e implementar un sistema integrado de transporte en la localidad, con el propósito de brindar un servicio de calidad a la población y los visitantes.

### 1.2.5 Municipalidad Distrital de San Francisco de Mosca

San Francisco de Mosca es uno de los ocho distritos de la provincia de Ambo. Está ubicado en el departamento de Huánuco, bajo la administración del Gobierno Regional de Huánuco. Limita por el norte con la provincia



de Huánuco, por el sur con el departamento de Pasco, por el este con el distrito de Cayna y por el oeste con la provincia de Lauricocha.

En tanto constituye el mayor órgano de decisión y cuenta con carácter ejecutivo, la Gerencia Municipal tiene la función de velar por la gestión municipal, administrativa y funcional del gobierno local. Adicionalmente, por ser ésta una municipalidad con poco presupuesto, desarrolla funciones para la gestión de la inversión pública, traducida en la búsqueda de financiamiento de proyectos de infraestructura local y de apoyo a las actividades sociales y económicas. La Gerencia Municipal se encarga de canalizar los recursos procedentes de inversión pública y de consolidarlos en proyectos de impacto que faciliten las condiciones para el desarrollo de la población, considerando a los numerosos centros poblados con los que cuenta el distrito en su jurisdicción.

*Solo con el compromiso y dedicación al 100% en la gestión municipal, se pueden conseguir objetivos de desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.*

(HÉCTOR NÚÑEZ, GERENTE MUNICIPAL, Municipalidad Distrital de San Francisco de Mosca)

Todo funcionario que se integre al equipo técnico municipal debe cumplir con dos requisitos mínimos:

- a. compromiso con la gestión e identificación con la problemática social y económica, con la finalidad de canalizar correctamente la inversión pública,
- b. sentido de empatía con los problemas de la comunidad y saber trabajar en equipo.

El sistema de coordinación y comunicación interna consiste en la elaboración y presentación de informes y reportes quincenales, y, de manera extraordinaria, según demanda o solicitud de los órganos de gestión, de la Alcaldía o del Concejo Municipal.

En cuanto a las principales mejoras incorporadas en la gestión, se tienen las siguientes:

- a. Implementación de la Oficina de Desarrollo Agrario.
- b. Implementación de la Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente (DEMUNA).

- c. Implementación de la Oficina de Infraestructura y Obras.
- d. Implementación del Área Técnica Municipal para la gestión de los servicios de agua y saneamiento.

Las recomendaciones operativas se centran en:

- a. Establecer un Plan de Capacitación Municipal para los funcionarios, debidamente aprobado por el Concejo Municipal y la Alcaldía.
- b. Formar y evaluar constantemente a los funcionarios municipales.
- c. Incorporar programas de asistencia técnica y acompañamiento a la gestión.
- d. Promover la creación de la Mancomunidad Municipal en la Provincia de Ambo.

### 1.3 **Análisis de las necesidades de capacitación para la gestión municipal**

El fortalecimiento de capacidades en gestión municipal es un proceso de aprendizaje continuo que se basa en la transferencia y aplicación de conocimientos, procedimientos y estrategias orientados a dos finalidades: i) el fortalecimiento y apropiación del rol promotor del desarrollo local de las municipalidades, y ii) la modernización de la gestión pública. En este orden de ideas, los programas de capacitación deben responder a estas finalidades, a partir de una evaluación cualitativa y cuantitativa de la situación actual de las capacidades locales existentes.

Se debe remarcar la importancia de la realización de evaluaciones de entrada a los participantes de los programas de capacitación, con la finalidad de adecuar los contenidos temáticos de modo que se pueda nivelar y homogeneizar terminologías, conceptos y herramientas de gestión. De ser necesario, se deben complementar los programas de capacitación con cursos de informática básica (Microsoft Office).

En vista de que el gobierno central está empeñado en impulsar la modernización de la gestión pública, se hace necesario promover el desarrollo de las personas (autoridades, funcionarios municipales y líderes locales) como protagonistas principales en la generación de mejores condiciones de vida y progreso en los municipios. Esto exige la articulación con entidades

especializadas en formación profesional, como universidades y escuelas de posgrado con el fin de acreditar la participación y desenvolvimiento de los actores locales. Se trata de insertarse en los procesos de desarrollo de capacidades de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

En ese sentido, los principios de la reforma que lidera SERVIR buscan que el Estado cuente con personas (servicio civil) con una clara orientación de servicio al ciudadano, que se rijan por principios de mérito, cuyo ingreso responda a procesos transparentes, que son evaluadas por el logro de objetivos concretos y que reciben incentivos sustentados en su rendimiento.<sup>5</sup>

### 1.3.1 Lineamientos del Programa de Capacitación

En los últimos años, los gobiernos locales del Perú han venido incorporando acciones para fortalecer su papel promotor del desarrollo, como: i) desarrollo de políticas públicas de fomento a sectores económicos; ii) facilidades para la inversión y búsqueda de inversionistas; iii) acondicionamiento de infraestructura y equipamiento; y, iv) conformación de sinergias y alianzas estratégicas.

Este rol promotor del desarrollo local es impulsado por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972); sin embargo, la implementación de acciones concretas responde en la mayoría de los casos a la voluntad política de los gobernantes de turno y las capacidades técnicas del equipo humano de autoridades, funcionarios y trabajadores municipales.

Desde una perspectiva integral, el desarrollo requiere de la colaboración entre los principales actores de un territorio, teniendo en claro el diseño de la estrategia basada en sus recursos y en sus ventajas locales frente al contexto global, lo que implica abordar ciertas dimensiones del desarrollo integral, como:

- ◆ Lo *económico*, entendido como la capacidad de incorporar los factores productivos locales con niveles de productividad sostenibles que aporten a la competitividad.

5 Extraído del web site <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/ique-es-servir.html>

- ◆ Formación del *potencial humano*, lo que consiste en adecuar las capacidades técnicas en función del desarrollo y crecimiento de los sistemas productivos de la zona.
- ◆ Lo *intercultural e institucional*, dimensión de búsqueda de consistencia basada en valores que permitan impulsar y sostener una visión enfocada hacia el desarrollo.
- ◆ Lo *político y administrativo*, que se sustenta en la legitimidad social construida desde la concertación pública privada a nivel territorial e institucional con el fin de construir entornos favorables para el desarrollo económico local.
- ◆ Lo *ambiental*, procurando la sustentabilidad y priorizando la conservación y uso de los recursos naturales, sin descuidar la calidad de vida de la población.

Sin embargo, el desarrollo local aún está en proceso de comprenderse como una responsabilidad legal y real asumida por los gobiernos, lo que, sin embargo, no desmerece los avances importantes logrados por algunas gestiones municipales, de los que habría que destacar los aprendizajes que éstos pueden generar para su réplica (con las adecuaciones del caso) en otros espacios.

Actualmente, la LOM propone nuevas competencias que demandan que autoridades, funcionarios y trabajadores, junto a la sociedad civil organizada, desarrollen modelos de gestión coordinados, con responsabilidad desde la planificación estratégica y participativa, basados en los enfoques de desarrollo local vigentes, introduciendo la dimensión participativa en el ámbito geopolítico orientado a la expansión de las capacidades, acumulación de competencias y fortalecimiento de la ciudadanía. Para esto son necesarios instrumentos, herramientas y espacios de cogestión local con criterios de eficiencia y eficacia para la implementación de políticas, programas y proyectos de desarrollo local y regional articulados a las nuevas tendencias de la globalización y a las demandas del proceso de descentralización.

De ahí que urja fortalecer las capacidades de los gestores del gobierno local para que sean capaces de favorecer el rol de promotores en desarrollo, a través de la conformación de equipos humanos sólidos en la corporación municipal. El Programa de Capacitación debe orientarse a reforzar la capacidad de gestión una vez que ha desplegado competencias humanas



por medio del desarrollo de contenidos que generarán un marco teórico referencial actualizado sobre un temario que ha contemplado, además, un plan de asistencia técnica para el diseño e implementación de las herramientas de gestión.

### 1.3.2 Temas priorizados para el Programa de Capacitación

De manera concreta, se proponen los siguientes temas para la elaboración del programa de fortalecimiento de capacidades para la gobernabilidad democrática:

<p><b>a. Planificación y gestión local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión municipal por resultados</li> <li>- Planificación estratégica</li> <li>- Inversión pública</li> <li>- Presupuesto participativo</li> <li>- Ordenamiento territorial</li> <li>- Gestión ambiental</li> <li>- Gestión de mancomunidades</li> <li>- Inclusión intercultural</li> </ul>	<p><b>b. Gestión administrativa municipal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de instrumentos y normativa de gestión municipal</li> <li>- Diseño de procedimientos administrativos</li> <li>- Delitos y lucha contra la corrupción en el sector público</li> <li>- Sistema nacional de control</li> <li>- Administración tributaria</li> </ul>
<p><b>c. Gestión de servicios municipales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad de los servicios públicos</li> <li>- Seguridad ciudadana</li> <li>- Defensa civil</li> <li>- Desarrollo de cadenas productivas</li> <li>- Articulación comercial</li> </ul>	<p><b>d. Desarrollo personal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión del talento humano</li> <li>- Gestión del conocimiento</li> <li>- Autoestima y realización personal</li> <li>- Liderazgo y resolución de conflictos</li> <li>- Formación política</li> <li>- Informática aplicada a la gestión municipal</li> </ul>

## CAPÍTULO II



# Estrategia para la gobernabilidad democrática



---

La estrategia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática que incorpora el enfoque y hace viable el desarrollo local se centra en un sistema moderno de gestión ágil, flexible y eficiente. Este modelo tiene la finalidad de articular a las gerencias de la entidad municipal, así como a las autoridades electas por la población, para poner en marcha programas y proyectos de desarrollo que permitan orientar la gestión integral del distrito para proveer mejores condiciones de vida a sus pobladores.

Esta estrategia permite facilitar el ordenamiento que establecen las gerencias de la entidad municipal, los regidores y el alcalde para alcanzar objetivos de manera integral. Así, fortalece la organización funcional como ordenamiento sistemático que se propone alcanzar los objetivos institucionales de la municipalidad en concordancia con los objetivos de los instrumentos de desarrollo de la localidad.

## **2.1 Enfoque de desarrollo local**

La legislación actual asigna a la municipalidad la responsabilidad de la planificación y de la gestión del desarrollo local, facilitando la inserción de la sociedad local para que tome parte en ello. Se sabe que muy pocas veces la población ha hecho uso de este derecho; quienes más utilizan este mecanismo son las instituciones organizadas y con capacidad de análisis crítico. Se conoce, también, que algunas organizaciones sociales se han opuesto a determinadas proposiciones de una política o plan de acción, pero sin ninguna trascendencia.

Entre los principales instrumentos de los que dispone la municipalidad para tomar las riendas del desarrollo local está el Plan Operativo Institucional (POI), que comprende los programas, proyectos y actividades que se realizarán anualmente, el cronograma y el presupuesto respectivos, y que se aprueba en sesión de Concejo.

El catastro urbano, que constituye un registro organizado de los predios existentes en el área urbana, de los propietarios y los valores arancelarios, contiene asimismo información sobre las redes de servicios públicos. Como fuente de información, es útil para la planificación de la ciudad, así como para la determinación y cobranza de los impuestos prediales. Se trata de un instrumento de planeamiento y control que consta del inventario de predios en un distrito.

La participación de la sociedad y sus instituciones, aunque muestra todavía muchas deficiencias, está reglamentada en la LOM, que tiene un capítulo dedicado precisamente a la participación ciudadana en la gestión local. Sin embargo, no existen en esta ley disposiciones ni mención alguna a la gestión ambiental. La experiencia existente en planeamiento da cuenta de que, aun hoy, subsisten muchas barreras en materia de participación de la sociedad en la gestión local, muchas de ellas de tipo cultural, ya que un importante sector de la población no siente todavía la necesidad ni la responsabilidad de participar, a menos que se vean afectadas directamente sus prioridades o deba sufrir perjuicios inmediatos.

Para ejercer un pleno ejercicio de la gobernabilidad democrática se debe tener en cuenta el enfoque integral de desarrollo, pudiendo tomarse en cuenta el paradigma del desarrollo sostenible que se describe a continuación.

### **2.1.1 Paradigma del desarrollo sostenible<sup>6</sup>**

Cuando se trata de comprender los procesos de desarrollo, surgen diversas preguntas que pretenden explicar la manera en la que se relacionan los factores que concurren en él, los efectos que producen entre sí y por

---

6 Colaboración del arquitecto Álvaro Ugarte Ubilla, director ejecutivo del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM).

qué deben estar presentes en la ecuación. Pero, especialmente, aparecen cuestionamientos como: ¿por qué se deben aplicar determinados procedimientos?, ¿en qué se basan las normas y regulaciones del planeamiento? Y para dar respuestas a estas interrogantes se propone una teoría, el “paradigma del desarrollo sostenible”, que postula cuatro dimensiones en toda gestión local:

- ◆ La *dimensión social*, que comprende a las personas y organizaciones que habitan en un territorio, sus valores, cultura y tradiciones, con potencialidades y limitaciones.
- ◆ La *dimensión económica*, que abarca a los actores –productores, empresarios– y las actividades económicas que desarrollan, así como la riqueza que se genera.
- ◆ La *dimensión ambiental*, que consta del ambiente natural –la ecología– y el ambiente artificial –infraestructura y equipamiento–, constituido por el hombre para generar facilidades y mejores condiciones de vida.
- ◆ La *dimensión institucional*, que emerge de la cultura y las tradiciones, de las decisiones y acuerdos sociales o necesidades, para articular y regular los efectos que producen las actuaciones humanas en el marco de las dimensiones fundamentales para promover el aprovechamiento de las potencialidades y compensar los efectos negativos que en cualquier forma afectarían el balance o equilibrio del desarrollo.

La dimensión institucional, en materia de desarrollo local, está representada por el gobierno local, cuyo marco normativo es la Constitución Política del Estado, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades. Su marco institucional es la municipalidad, con sus instrumentos, recursos y capacidades. El Concejo Municipal está presidido por el alcalde como autoridad elegida para gestionar el desarrollo del municipio.

La labor de los actores económicos genera desarrollo tecnológico y proporciona ingresos económicos y empleo a la población, que –en retribución y para mantener el equilibrio– debe aportar sus capacidades personales y condensar sus excedentes en el sistema económico local.

De igual manera, las inversiones que realizan los actores económicos para la construcción de infraestructura y la explotación de los recursos naturales producen cambios en el medio ambiente que son aprovechados en forma

de facilidades e insumos para el desarrollo económico. Al mismo tiempo, estas modificaciones proporcionan calidad de vida a la población asentada en el territorio, que debe corresponder con sus acciones de conservación y preservación del ambiente.

En este contexto, el gobierno local interactúa con las dimensiones del desarrollo –en términos muy generales– de la siguiente manera. En lo que concierne a la dimensión social, el gobierno local es responsable de la disminución de la marginalidad, lo que se traduce en el acceso tanto a los bienes y servicios como a la propiedad; al mismo tiempo, el gobierno local es responsable de la provisión de servicios locales, que se clasifican en tres tipos:

- ◆ Servicios públicos, como el alumbrado de las calles, la gestión de residuos sólidos, la previsión de riesgos, la dotación de equipamiento, la seguridad ciudadana, entre otros.
- ◆ Servicios sociales, que tienen la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de la población, como la educación, la salud y el deporte.
- ◆ Servicios locales, denominados servicios básicos y que comprenden la dotación de agua potable, el suministro de energía eléctrica, telefonía, internet y otros asociados a ellos.

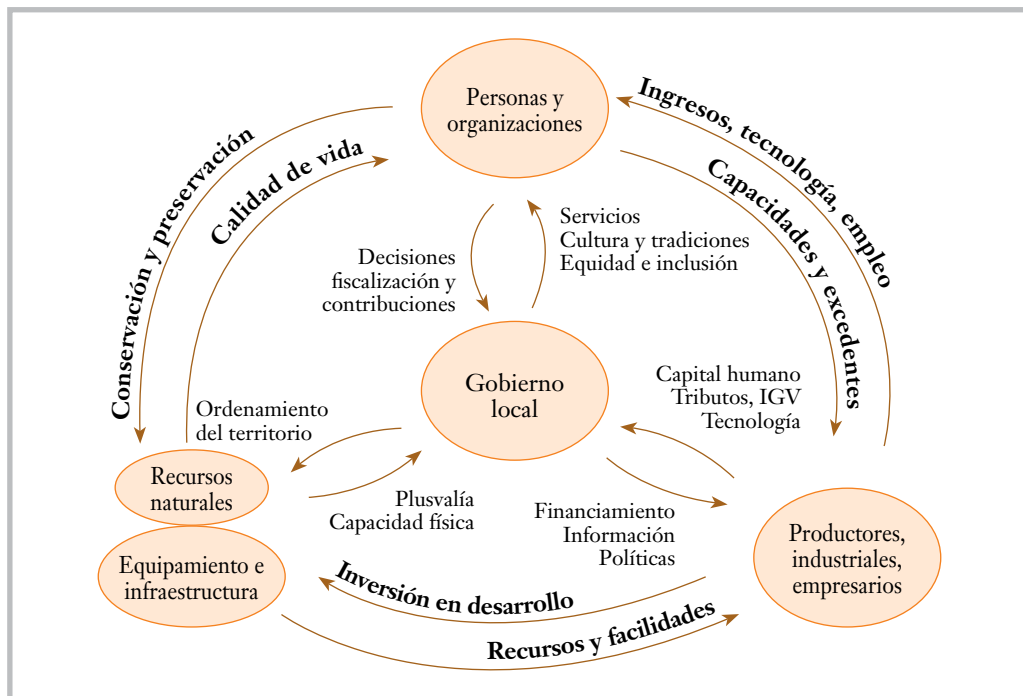
El paradigma del desarrollo expone las relaciones que se dan entre las distintas dimensiones de éste, así como las principales competencias y funciones que se derivan de ellas. De ninguna manera las limita ni son excluyentes y, dependiendo de cada realidad y sus perspectivas de desarrollo, estas competencias pueden variar.

Si alguna de las condiciones del paradigma no se cumple, o lo hace en forma no equitativa, el sistema se distorsionará y se producirán fallos que afectarán, en primer lugar, la posibilidad de obtener ingresos, lo que se traducirá automáticamente en la disminución del empleo y la retracción de las inversiones suficientes y necesarias para la dotación de infraestructuras, así como en la provisión de bienes y servicios, sobre todo los públicos.

La figura 2 presenta el paradigma de forma esquemática.

En síntesis, y sin pretender cuestionar la validez de las muchas definiciones que se han ensayado sobre el tema, a partir del esquema relacional planteado

**FIGURA 2**  
**Paradigma del desarrollo sostenible**



se afirma que el desarrollo de un territorio es consecuencia del progreso equilibrado, sinérgico y simbiótico de sus tres dimensiones fundamentales, bajo el rol tutelar de la dimensión institucional.

En conclusión, las sociedades, desde la dimensión institucional, deben crear las condiciones para que el sistema funcione adecuadamente. Para ello se deben fortalecer las capacidades locales de manera que el desarrollo local –en lo posible– no dependa de la acción de fuerzas exógenas, sino de las capacidades técnicas, económicas, logísticas y políticas endógenas. Solo así será sostenible el desarrollo de capacidades locales para la gestión.

Se debe destacar que, aun cuando no es obligación del gobierno local brindar estos servicios a la población –menos aún de forma gratuita–, él sí es responsable de gestionar que quienes deben proveerlos lo hagan, según el principio de subsidiariedad, que se define mediante cuatro postulados:



- ◆ El Estado solo debe brindar aquellos servicios que la sociedad no puede asumir eficientemente por sí misma, pero solo tanto como sea necesario.
- ◆ El Estado interviene desde el ámbito de gobierno más cercano a la población.
- ◆ Crear condiciones para que asuman su papel quienes tienen la responsabilidad de hacerlo.
- ◆ Quien asume el papel de otro actor, por subsidiariedad, debe tratar de devolver las competencias asumidas y retirarse en cuanto sea posible.

La comprensión de este último principio es fundamental y exige de la sociedad el desarrollo de una institucionalidad sólida para la preservación de la vida. Esto se traduce en la forja de una cultura ligada al desarrollo sostenible, al fortalecimiento de las instituciones con autoridades capaces de velar por ello y a la existencia de un marco jurídico que lo regule y garantice en los ámbitos de la gestión local, nacional y, próximamente, en el ámbito regional. Estas situaciones se presentan en las distintas sociedades con mayor o menor eficiencia, y es responsabilidad de cada sociedad velar por que el sistema funcione de la manera más equilibrada posible.

## 2.2 Criterios orientadores

La estrategia como modelo de gestión y como organización funcional debe basarse en criterios orientadores a los que se denomina *principios de organización*, y que son:

- ◆ *Objetivo*: hace mención a que todos los elementos de la estrategia (municipalidad, líderes y población) deben orientarse a alcanzar determinadas metas y fines de la comunidad. La organización es un todo; las partes no deben contradecirse entre sí, sino servir al todo.
- ◆ *Especializado*: es conveniente agrupar el trabajo según ramas afines de actividad y asignarlo a quienes tengan las competencias y el perfil para desarrollarlo con mayor experiencia y habilidad.
- ◆ *Autoridad y jerarquía*: debe existir en la localidad una clara línea de mando y autoridad que, partiendo de los mayores niveles, vaya jerarquizando las funciones en los diferentes escalones de la organización. Asimismo, cada nivel jerárquico debe tener la autoridad adecuada para cumplir sus funciones.

- ◆ *Flexibilidad y coordinación:* en la estrategia, la organización del trabajo debe establecerse sin rigidez, dado que va a operar sobre la realidad, que es dinámica. Por ello debe poder adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes. Uno de los medios que aseguran esta flexibilidad es el establecimiento de mecanismos de coordinación e información fluidos y permanentes.
- ◆ *Delegación:* es necesario desconcentrar de los niveles mayores las funciones y atribuciones que pueden ser asumidas a menores niveles. La delegación acerca la solución de los problemas al lugar donde se pueden resolver con oportunidad.

## 2.3 Estructura organizacional para la estrategia

El término *estructura* alude al esfuerzo de las organizaciones para tratar de crear un marco que facilite el cumplimiento de sus objetivos. Las estructuras son consecuencia de la teoría de la organización y del pensamiento y práctica administrativos. Su importancia se refleja en el efecto que cierto tipo de estructura puede tener sobre las funciones, el flujo de comunicación, la ubicación de la autoridad y la eficiencia y la eficacia.

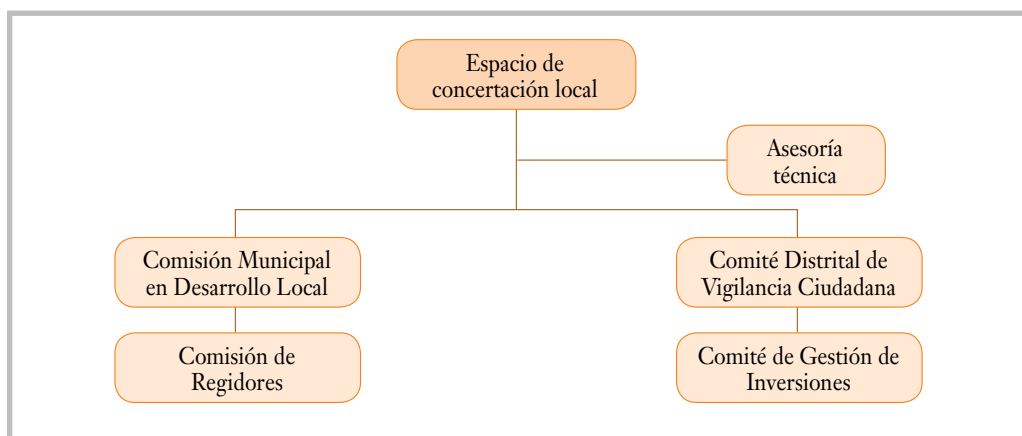
Para que el esfuerzo mancomunado de autoridades, funcionarios y vecinos llegue a integrar un conjunto ordenado y sistemático en la municipalidad es necesario que se establezca una *estrategia integral* en la que se definan las funciones básicas, se creen mecanismos de coordinación y comunicación necesarios y se utilicen métodos y recursos tecnológicos administrativos adecuados.

La estructura orgánica de la estrategia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática considera las diferentes áreas de especialización de las gerencias; no solo toma en cuenta aquellas que representan la actividad programática y operativa, sino también los elementos tecnológicos y de “staff”, cuando vienen al caso. Al mismo tiempo, considera los espacios de concertación local que permitan la interacción directa y oportuna de los líderes locales organizados.

Esta estructura de la estrategia toma en cuenta en su organización a las actividades y programas prioritarios de promoción del desarrollo local, según las potencialidades y recursos del distrito y las prioridades del gobierno

local de turno, es decir, debe establecer órganos y autoridad de acuerdo con los sectores con mayores problemas en una localidad. Se propone consolidar, validar e institucionalizar la estructura orgánica de la estrategia que se muestra en la figura 3 para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en las municipalidades rurales.

**FIGURA 3**  
**Estructura orgánica de la estrategia**



## 2.4 Órganos funcionales

El desafío de la gestión municipal en su rol promotor del desarrollo local tiene en sus bases los impactos que pueda lograr en función de las condiciones objetivas del territorio y las condiciones subjetivas de la población asentada en él. Es necesario, además, plantear el horizonte de tiempo que se requiere para articular ambas condiciones; la apuesta del desarrollo debe ser a largo plazo, pero las estrategias han de evidenciar resultados en el corto plazo, consiguiendo con ello mayor involucramiento de los actores en el proceso.

La mejor manera de fortalecer capacidades de gestión local es articulando a los diferentes actores del territorio para realizar acciones de planificación e implementación de actividades de manera conjunta, así como promover el desarrollo local. Para esto se proponen los siguientes órganos funcionales del modelo de gestión local.

### 2.4.1 Espacio de concertación local

La LOM señala un espacio para la participación ciudadana estableciendo que todas las municipalidades provinciales y distritales deben conformar los Consejos de Coordinación Local (CCL) como espacios de intercambio y consulta entre las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil. Además del CCL, se reconocen diversos mecanismos de participación: derecho de elección a cargos municipales, iniciativa en la formación de dispositivos municipales, derecho de referéndum, derecho de denunciar infracciones y de ser informado, cabildo abierto, participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal y, finalmente, la participación en Comités de Gestión.

Los CCL son un paso para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa. Sin embargo, las limitaciones incluidas en la ley y su aplicación formalista podrían llevar a que un importante sector de la sociedad civil, en especial las organizaciones sociales de base, queden fuera. A partir de la normativa del CCL, se propone generar el “espacio de concertación local” como mecanismo de diálogo técnico y político de los actores en el territorio, cuya finalidad es promover e incidir en la generación de políticas públicas de fomento. Este espacio estará integrado por los representantes de los Comités de Gestión existentes y acreditados en la localidad, debidamente respaldados por las organizaciones de base e institucionalizados mediante asamblea general.

### 2.4.2 Asesoría técnica

Se propone conformar, de manera temporal, el órgano de asesoría técnica, entendiendo la asesoría como una herramienta de gestión del conocimiento que facilita la aplicación de los contenidos teóricos en la práctica a través de la interacción personal y directa.

Este acompañamiento permite construir y fortalecer condiciones para diseñar mecanismos innovadores y creativos de mejora continua de la gestión local, con la finalidad de apoyar el trabajo de los funcionarios como actores directos en el planteamiento de acciones y toma de decisiones, entendiendo que son parte de un equipo técnico cuyo fin es brindar un mejor servicio a la población.

### **2.4.3 Comisión Municipal en Desarrollo Local**

Se la concibe como el órgano conformado por un equipo de funcionarios municipales de los diferentes órganos funcionales que se reúne periódicamente para evaluar y ejecutar los objetivos del gobierno local orientados al desarrollo y promoción del desarrollo económico, con énfasis en la promoción y desarrollo local, contenidos en el Plan Operativo Institucional y el presupuesto de la municipalidad –este último, a su vez, ligado a los objetivos estratégicos de los instrumentos de planificación local.

### **2.4.4 Comisión de Regidores**

Las Comisiones de Regidores son los órganos normativos y de fiscalización del Concejo y la municipalidad en áreas básicas y de gestión municipal, encargados de realizar estudios, formular propuestas y proyectos de gestión municipal y emitir dictamen sobre asuntos sometidos a acuerdo de Concejo. Conformarán las comisiones los regidores que se designen por acuerdo de Concejo, y para cumplir con los objetivos se complementan con funcionarios de la municipalidad, los que tienen derecho a voz pero no a voto.

En este modelo de gestión se pretende conformar un equipo, denominado Comisión de Regidores, con la finalidad de involucrar a dos o tres regidores que se comprometan a acompañar la gestión local desde una perspectiva propositiva y lograr la incidencia política en la toma de decisiones respecto de los recursos locales.

### **2.4.5 Comité Distrital de Vigilancia Ciudadana**

La vigilancia ciudadana es un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas intervienen en la gestión pública, con el fin de contribuir a que ésta sea más transparente y democrática. En el Perú, el presupuesto participativo incluyó la vigilancia ciudadana como parte esencial para asegurar el cumplimiento de las decisiones concertadas entre la sociedad civil y los gobiernos subnacionales.

Para el modelo, se pretende crear el Comité Distrital de Vigilancia Ciudadana como un espacio de concertación técnico y político de los

actores en el territorio, que tiene la finalidad de promover e incidir en la generación de políticas públicas de fomento.

Este Comité estará integrado por los representantes de los Comités de Gestión existentes y acreditados en la localidad, debidamente respaldados por las organizaciones de base e institucionalizados mediante asamblea general.

#### **2.4.6 Comité de Gestión de Inversiones**

El Comité de Gestión de Inversiones tiene por finalidad asegurar altos niveles de calidad en la gestión integral de los proyectos de inversiones, promoviendo y garantizando la participación de los ciudadanos, ciudadanas y principales agentes del desarrollo local. El objetivo del Comité es realizar un monitoreo integral y una evaluación permanente de las inversiones públicas locales, para lo cual realizará reuniones ordinarias mensuales y extraordinarias si se requiriesen, en las que con el 75% del quórum se podrán tomar decisiones. Para su funcionamiento, estos comités estarán conformados por un presidente, quien lo liderará (el alcalde o gerente municipal), la vicepresidencia (a cargo del gerente de Planificación), la secretaria técnica (a cargo del funcionario de la Oficina de Programación de Inversiones) y dos vocales.

Para el modelo de gestión local se propone potenciar el Comité de Gestión de Inversiones y establecerlo en el nivel distrital, con la finalidad de monitorear la ejecución de todos los proyectos de inversión pública en el territorio. Esto permitirá contar con insumos para la participación en los eventos de rendición de cuentas y asegurar la liquidación oportuna de los proyectos.

### **2.5 Principales funciones**

Antes de definir qué son las funciones, es preciso explicar su origen. Toda organización tiene una finalidad, dada por aquello que la institución pretende alcanzar en forma permanente. La finalidad representa, entonces, el mandato o razón de su existencia. Para hacer eficiente la estrategia es necesario desarrollar un conjunto de tareas, actividades y acciones.

Las funciones se subdividen en dos tipos: las que se clasifican por su naturaleza y las municipales, que son especificadas en la LOM. Los instrumentos de gestión tienen que ver con la operatividad de la estrategia, tanto interna como externa, es decir, existen instrumentos de organización y de ejecución.

Se puede diferenciar la naturaleza de las funciones de acuerdo con las actividades y acciones realizadas; en ese sentido, existen funciones generales y funciones específicas. Las primeras son enunciados genéricos, mientras que las segundas son enunciados que establecen campos de responsabilidades y acciones concretas, y comprenden un conjunto de actividades y tareas similares agrupadas adecuadamente.

La estrategia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática considera la creación de un espacio de diálogo denominado *espacio de concertación en desarrollo local*, que tiene la finalidad de desempeñar las funciones de promoción, fomento y creación de condiciones favorables para el desarrollo de la población en el territorio.

Adicionalmente, la estrategia debe considerar el desarrollo local con el enfoque de competitividad territorial y de forma transversal en la gestión de la municipalidad, a través de la integración de gerencias de línea y desarrollando sinergias y alianzas estratégicas con las instituciones públicas y privadas de apoyo.

Ahora sí estamos en condiciones de repasar las principales funciones.

#### *Del espacio de concertación local*

- ◆ Elaborar e implementar el Plan de Trabajo Anual para la Gestión Local en coordinación con el alcalde.
- ◆ Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital.
- ◆ Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.
- ◆ Sugerir convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.
- ◆ Promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
- ◆ Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Distrital.

*De asesoría técnica*

- ◆ Acompañar la implementación del PTA para la gestión local.
- ◆ Identificar oportunidades, fuentes de financiamiento y fondos concursables para la elaboración e implementación de proyectos de desarrollo.
- ◆ Canalizar programas de capacitación para autoridades y funcionarios municipales y líderes locales.
- ◆ Brindar asesoría especializada en materia de gestión local.
- ◆ Evaluar el cumplimiento de los planes e instrumentos de gestión local.

*De la Comisión Municipal en Desarrollo Local*

- ◆ Coliderar la implementación del PTA para la gestión local.
- ◆ Presentar propuestas de desarrollo para complementar el Plan Anual de Trabajo, desde las transferencias del gobierno central.
- ◆ Involucrarse directamente en la generación de normativa de fomento a la gestión local.
- ◆ Establecer un mecanismo de coordinación integrada para potenciar la gestión local.
- ◆ Generar condiciones para la implementación de programas de capacitación para autoridades y funcionarios municipales y líderes locales.

*De la Comisión de Regidores*

- ◆ Validar el Plan de Trabajo Anual para la Gestión Local.
- ◆ Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.
- ◆ Formular pedidos, informes y mociones.
- ◆ Desempeñar, a través de la delegación de funciones, las atribuciones políticas del alcalde.
- ◆ Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.
- ◆ Formar parte, asistir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales establecidas en el RIC y en las reuniones de trabajo.
- ◆ Relacionarse con las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, para conocer sus demandas y necesidades y proponer soluciones.

*Del Comité Distrital de Vigilancia Ciudadana*

- ◆ Liderar la implementación del Plan de Trabajo Anual para la Gestión Local.
- ◆ Incidir favorablemente en una mejor gestión de los asuntos públicos.



- ◆ Contribuir a mejorar el marco normativo que regula las competencias y funciones, los procesos y mecanismos de la gestión pública.
- ◆ Identificar las deficiencias y recomendaciones para mejorar la aplicabilidad de los mecanismos y la validez de la información pública que se publica y se difunde.
- ◆ Velar por el manejo responsable de los asuntos públicos y colaborar en la mejora de la gestión pública, señalando aquellos aspectos que deben ser mejorados o corregidos ante la opinión pública y la propia entidad vigilada.
- ◆ Promover prácticas de transparencia en la gestión pública y mejorar los mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas.
- ◆ Contribuir a una mayor responsabilidad (rendición de cuentas) de las autoridades y funcionarios y funcionarias, y a prevenir la corrupción.

#### *Del Comité de Gestión de Inversiones*

- ◆ Verificar la ejecución y liquidación de los proyectos priorizados en el territorio.
- ◆ Proponer y priorizar la cartera estratégica de proyectos, en la fase de preinversión e inversión.
- ◆ Proponer ideas y perfiles de proyectos para ser incluidos en la cartera estratégica inicial.
- ◆ Proponer acciones a la gestión municipal en el tema de inversiones, que tiendan a hacer más eficiente la gestión de los proyectos priorizados y a superar las limitaciones existentes.
- ◆ Hacer seguimiento mensual a la ejecución del gasto de inversión pública.
- ◆ Monitorear mensualmente la ejecución del gasto de las obras en ejecución, mediante sus informes de avance físico y financiero.
- ◆ Tomar conocimiento de las repercusiones en la población del impacto de la ejecución de obras.

## 2.6 Instrumentos de gestión

### a. Plan de Trabajo Anual para la Gestión Local

El Plan de Trabajo Anual (PTA) es el instrumento de gestión concertada que permite articular los recursos locales con la participación de la población organizada en el territorio. Está compuesto por objetivos, indicadores, actividades, cronograma y presupuesto. Debe elaborarse una vez por año, y evaluarse trimestralmente.

### b. Reglamento de Organización y Funciones (ROF)

El ROF permite describir claramente el nivel jerárquico de las áreas, así como sus interrelaciones de dependencia con los demás órganos de la municipalidad. Al mismo tiempo, define los objetivos, las funciones y las relaciones de coordinación intrainstitucional con los que debe contar en un periodo de tiempo predeterminado.

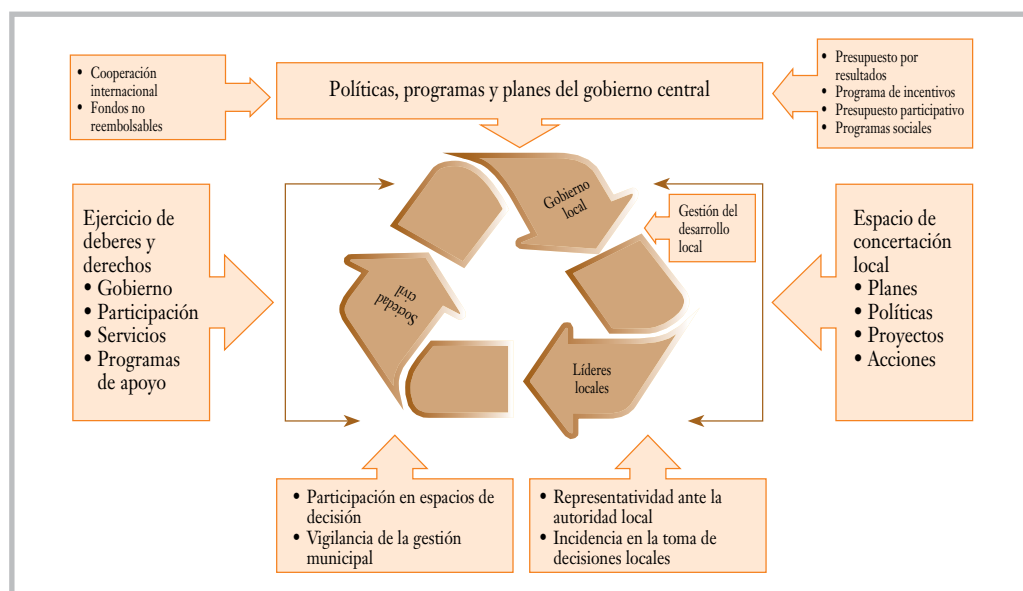
### c. Manual de Organización y Funciones (MOF)

El MOF señala los procesos que se deben llevar a cabo para realizar una operación o un procedimiento, y describe las operaciones que se han de realizar obligatoriamente. Además, debe definir el tiempo de ejecución de los procedimientos e identificar a sus responsables. Por otro lado, también permite reconocer y eliminar actividades sin valor agregado para las áreas, es decir, identifica las prioridades de la gestión.

En materia de la estrategia, estos instrumentos de gestión deben ser considerados como herramientas básicas, pudiendo elaborar acuerdos y pactos internos para el funcionamiento, siempre y cuando guarden relación con el PDLC, el PEI y los POI.

**FIGURA 4**

### Esquema de la estrategia para la gobernabilidad democrática



El *esquema de la estrategia para la gobernabilidad democrática*, entendida ésta como un modelo integrado de gestión distrital, comprende:

- ◆ *Interacción del gobierno local con los líderes locales*, a través de la formulación e implementación de políticas públicas de fomento para el desarrollo que promuevan la aplicación de planes y proyectos, incorporando el enfoque de interculturalidad y la participación ciudadana como base para la toma de decisiones acerca de la disposición de los recursos locales.
- ◆ *Representación de la sociedad civil a través de los líderes locales*, teniendo como factor de éxito el ejercicio de deberes y derechos humanos. Los líderes tendrán que lograr la incidencia en el gobierno local para la implementación de proyectos que faciliten el acceso a las oportunidades de desarrollo y logren condiciones de equidad en la población.
- ◆ *Transparencia de la gestión local en el distrito*, a través de los diferentes medios y mecanismos de comunicación. El gobierno local debe presentar los avances, logros y dificultades de la gestión del territorio de manera oportuna, clara y accesible para la comunidad, con la finalidad de facilitar la vigilancia ciudadana.

En síntesis, el trinomio compuesto por el gobierno local, los líderes locales y la sociedad civil, a través de una interacción dinámica, sistemática y ética, permitirá gestionar eficientemente los recursos locales.

## 2.7 **Iniciativas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales<sup>7</sup>**

Se plantean a partir de la implementación del proyecto, allí donde se aplicaron programas de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática tanto para autoridades y funcionarios municipales como para líderes locales, a través de cursos teórico-prácticos con contenidos básicos y aplicables a la realidad de cada localidad y en los que se pudo intercambiar experiencias, logros y dificultades en la gestión municipal. A continuación se describen las principales propuestas para fortalecer la institucionalidad local como aporte a la gobernabilidad democrática:

- a. Promover la elaboración y/o actualización de los principales instrumentos de gestión institucional.

---

7 Colaboración del licenciado César Zeña, coordinador del Proyecto.

- b. Impulsar la elaboración y/o actualización del TUPA.
- c. Promover procesos de simplificación administrativa.
- d. Fortalecer las áreas de administración tributaria.
- e. Impulsar procesos de ordenamiento territorial de los gobiernos locales.
- f. Implementar el sistema de control interno en los gobiernos locales.

**a. Promover la elaboración y/o actualización de los principales instrumentos de gestión institucional**

- *Reglamento de Organización y Funciones (ROF)*, documento técnico normativo de gestión institucional que formaliza la estructura orgánica de la entidad, orientada al esfuerzo institucional y al logro de su misión, visión y objetivos. Contiene las funciones generales de la entidad y las funciones específicas de los órganos y unidades orgánicas, y establece sus relaciones y responsabilidades.

*Lineamientos generales*

- Debe contener una adecuada estructura orgánica de la entidad y definición de sus funciones y las de los órganos que la integran, acorde con los criterios de diseño y estructura de la administración pública moderna.
- La actual estructura orgánica debe ser revisada y actualizada teniendo en cuenta las actuales políticas y disposiciones fijadas por el gobierno nacional como parte de la modernización de la gestión del Estado.
- La estructura orgánica municipal debe ajustarse a los fines y competencias de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Se debe incorporar un órgano de coordinación interna mediante el cual, bajo el principio de trabajo en equipo y de manera colegiada, se evalúen los avances, los logros y las dificultades de la gestión.
- Se debe otorgar a la Oficina de Administración Tributaria (o quien haga sus veces), la importancia que le corresponde como ente recaudador de la entidad.

*Base legal*

- Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, publicada el 30/1/2002.
- Decreto Supremo N.º 043-2006-PCM, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) por parte de las entidades de la administración pública, publicado el 26/7/2006.
- Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento, aprobado por DS N.º 005-90-PCM.
- Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

- *Cuadro para Asignación de Personal (CAP)*, documento de gestión institucional que contiene los cargos definidos y aprobados de la entidad, sobre la base de su estructura orgánica vigente prevista en su ROF.

*Lineamientos generales*

- La elaboración del CAP se sustenta en el DS N.º 043-2004-PCM, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del CAP de las entidades de la administración pública.
- Se modifica el CAP cuando la entidad haya realizado cambios en su ROF que conlleven modificaciones en sus funciones o en su estructura organizacional o por motivo de una acción de racionalización o mejoramiento de procesos.
- Los cargos ocupados y los previstos se definirán en función de la disponibilidad presupuestal y financiera de la entidad.
- Se aprueba mediante ordenanza municipal.

*Base legal*

- Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo.
- Decreto Supremo N.º 043-2004-PCM, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro de Asignación de Personal de las entidades de la administración pública.
- Ordenanza Municipal que aprueba la Estructura Orgánica y el ROF.

- *Manual de Organización y Funciones (MOF)*, documento normativo que describe las funciones específicas por cargo o puesto de trabajo desarrollándolas a partir de la estructura orgánica y funciones generales establecidas en el ROF, así como sobre la base de los requerimientos de cargos considerados en el Cuadro para Asignación de Personal.

#### *Lineamientos generales*

- Establece la estructura básica de organización, objetivos, políticas, funciones, responsabilidad y líneas de autoridad. Asimismo, define atribuciones y deberes hasta el nivel de cargo de cada uno de los órganos y dependencias que comprendan la entidad.
- Permite a la gestión desarrollar una adecuada administración de cargos, evaluación del desempeño y selección de los recursos humanos en función de los niveles formativos y de competencias individuales.
- Facilita el proceso de inducción del personal nuevo, adiestramiento y orientación del trabajador en servicio, permitiéndoles conocer con claridad sus funciones y responsabilidades.
- Su elaboración toma como base el ROF y los cargos previstos en el CAP, manteniendo entre ellos articulación y consistencia.

#### *Base legal*

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público.
- Directiva N.º 001-95-INAP/DNR, Normas para la formulación del Manual de Organización y Funciones.
- Decreto Supremo N.º 043-2004-PCM, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de las entidades de la administración pública.
- Decreto Supremo N.º 043-2006-PCM, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) por parte de las entidades de la administración pública.

#### *Criterios por aplicarse*

- Caracterización de la provincia o distrito y sistematización de información clasificada de sus indicadores más relevantes, como los demográficos, los educativos, los de salud y discapacidad, los de identidad, los de participación en la actividad económica y los de vivienda, tomando como fuente de información los censos nacionales.
- Evaluación del actual ROF, el cual deberá ser tomado como referente con el fin de ser contrastado con las actuales funciones desarrolladas por la municipalidad y con las disposiciones emanadas del gobierno nacional en la línea de tiempo de los últimos años.
- En la formulación de la estructura orgánica resultarán claves los aportes y sugerencias de la Gerencia Municipal, funcionarios y trabajadores, para finalmente ponerla a disposición y aprobación inicial del titular de la entidad.

### **b. Impulsar la elaboración y/o actualización del TUPA**

- El TUPA es el documento de gestión institucional que contiene toda la información relacionada con los procedimientos administrativos que los administrados (recurrentes, contribuyentes o usuarios) realizan ante sus distintas dependencias públicas (la municipalidad).
- La formulación del TUPA en todas las entidades públicas se sustenta en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

#### *Objetivos*

- Precisar los diferentes trámites (procedimientos administrativos) que son brindados por las instituciones públicas.
- Definir su tiempo y costo reduce la discrecionalidad y parcialidad de los funcionarios y permite agilizar diversos trámites que los usuarios deben realizar.

#### *Importancia*

Resume y unifica toda la información sobre los procedimientos administrativos a partir de determinados principios que son clave para la gestión pública y la mejora de la calidad de los servicios que cotidianamente prestan las municipalidades.

*Crterios por aplicarse*

- La actualización del TUPA, por ley, debe realizarse cada dos años.
- La municipalidad debe saber que el TUPA debe formularse, sustentarse, aprobarse y publicarse conforme a la normatividad vigente. Este proceso involucra a todas las áreas que administran algún procedimiento contemplado en el TUPA vigente.
- Las unidades orgánicas que participan en el proceso deben reconocer competencias y funciones que nacen de la Ley Orgánica de Municipalidades, o por ley especial que le otorga la posibilidad de administrar los procedimientos a su cargo.
- Si la actualización del TUPA considera la reducción de plazos, costos, requisitos, cambios en la calificación (negativo a positivo, positivo a automático), es importante señalar que la aprobación debe efectuarse mediante un decreto de alcaldía (artículos 36.3 y 38.5, Ley N.° 27444).
- Si la actualización supone aumento de costos y requisitos, la aprobación debe efectuarse mediante ordenanza municipal.
- El documento debe estar a disposición de los ciudadanos de acuerdo a ley, con el fin de que éstos puedan hacer las gestiones que consideren pertinentes en igualdad de condiciones y con suficiente información.

**c. Promover procesos de simplificación administrativa**

- El Manual de Procedimientos (MAPRO) es un documento de gestión institucional en el cual se describen en forma detallada las acciones que se deben aplicar en la ejecución de los procedimientos generados para el cumplimiento de las funciones que su Ley Orgánica y demás disposiciones pertinentes asignan a las municipalidades.
- En la elaboración del MAPRO se ha considerado la metodología contenida en la Directiva N.° 002-77-INAPO/DNR, Normas para la Formulación de los Manuales de Procedimientos, aprobada por Resolución Jefatural N.° 059-77-INAP/DNR, así como en la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

*Objetivo*

Precisar la denominación de cada procedimiento administrativo, la unidad orgánica responsable de su atención, el sustento legal, su secuencia administrativa, el tiempo de atención y el producto que generará, todo ello graficado a través de un diagrama de flujo.

*Importancia*

Mejora los niveles de eficiencia de la gestión municipal y de atención ciudadana, reducción de tiempos y simplificación administrativa, optimizando el uso de los recursos públicos y permitiendo la eliminación de las trabas burocráticas.

*Crterios por aplicarse*

- En su formulación resultará clave la participación activa de los responsables de las diferentes unidades orgánicas de la entidad a través de sus aportes en la socialización de la información.
- Los procedimientos deben estar sujetos a una permanente y sistemática identificación, análisis, armonización, diseño, mejoramiento (simplificación o reingeniería) o suspensión para lograr mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de la municipalidad.
- Se debe priorizar los procedimientos más importantes y/o frecuentes, aquellos en los que se recogen los requisitos, plazos, calificación de los procedimientos, entre otros, para que los trámites se simplifiquen.
- Seguimiento y control: una vez implantado el nuevo procedimiento, deben realizarse acciones de seguimiento. Al principio éstas deben ser permanentes, y luego serán periódicas.

**d. Fortalecer las áreas de administración tributaria**

- Pagar los impuestos a la municipalidad es de vital importancia, porque ellos contribuyen con el desarrollo de las localidades. Los impuestos son uno de los principales medios por los que la municipalidad obtiene ingresos, y gracias a ellos puede invertir en mejores servicios públicos o en atención a las demandas de la población para las mejoras de la comunidad.

**Creación de una Gerencia Tributaria (GT)**

- Es preciso realizar campañas de concientización entre la población respecto a la necesidad de tributar.
- Se requiere aprobar, mediante ordenanza, los respectivos instrumentos de gestión: Reglamento de Organización y Funciones, Manual de Organización y Funciones y Cuadro de Asignación de Personal.
- El diseño de la GT depende de los recursos que puedan asignarse y del potencial de recaudación que se espera alcanzar, de modo tal que los ingresos por obtener sean mayores que los egresos.
- Es preciso crear un registro o padrón de contribuyentes. Para ello, es necesario diseñar y aprobar los formatos Hoja Resumen (HR) y Predial Urbano (PU) o Predial Rural (PR). Con estos documentos el contribuyente podrá presentar su declaración jurada.
- Junto al Registro se debe facilitar el pago de los tributos instalando una caja en las oficinas de la GAT.

**Fortalecimiento de la Gerencia Tributaria**

- Ampliar la base tributaria mediante la incorporación de nuevos contribuyentes.
- Contar con procedimientos simples, evitar la creación de requisitos o trámites innecesarios.
- Facilitar al contribuyente la presentación de su declaración jurada, y crear o mejorar las áreas de atención al contribuyente, recaudación ordinaria y fiscalización.
- Crear un mapa de procesos (MAPRO) que permita simplificar los procesos que deben desarrollar todas las áreas involucradas y evitar la creación de "islas".
- Definir metas o indicadores de recaudación, de acciones de fiscalización, de inducción a la presentación de declaraciones juradas, etcétera.
- Contar con un sistema informático que permita procesar los datos. Si no se cuenta con uno, deberá trabajarse en formatos Excel o similares.

**d. Impulsar procesos de ordenamiento territorial de los gobiernos locales**

- Es un proceso político, técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas entre diversos actores para la ocupación ordenada, el uso y la estructuración del territorio, apuntando a su desarrollo sostenible. Se trata, entonces, de una respuesta a los desequilibrios socioeconómicos y a los desórdenes ambientales.

**Importancia**

- Regula la ubicación de los asentamientos humanos, el desarrollo de las actividades económicas y sociales, así como la infraestructura y los servicios con criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.
- Permite conocer la dinámica de un territorio, identificar sus potencialidades y limitaciones, lo que hace posible tomar decisiones idóneas y, así, lograr el desarrollo sostenible.
- Reconoce la función territorial de los centros poblados como territorios que articulan economías y ejes de desarrollo.
- Evita que el desarrollo de actividades y procesos de desarrollo se vuelvan insostenibles, desequilibrados, desarticulados para el entorno y el ser humano.
- Se ejecuta a nivel regional y local provincial, en correspondencia con las funciones definidas en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, y en el marco de las políticas nacionales de desarrollo, permitiendo la articulación de los diferentes niveles de gobierno.

**Base legal**

- El territorio en la Constitución Política del Perú.
- La Ley de Bases de la Descentralización.
- Competencias y funciones del Gobierno Regional en materia de ordenamiento del territorio.
- Competencias y funciones de las municipalidades, gobiernos provinciales y distritales en ordenamiento del territorio.
- Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente.
- DS N.º 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE).
- RM N.º 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el OT. RM N.º 135-2013-MINAM, "Guía metodológica para elaboración de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial".
- DS N.º 004-2011-VIVIENDA, Reglamento de Desarrollo Urbano y Acondicionamiento Territorial.

<p><i>Competencias de las municipalidades rurales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las municipalidades ubicadas en zonas rurales tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible.</li> <li>- Además de las competencias básicas, tienen a su cargo aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo.</li> </ul>	<p><i>Aprobación y formalización</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declarar de interés y necesidad local la ZEE y la OT.</li> <li>- Ordenar al órgano competente regular las herramientas legales necesarias para el proceso.</li> <li>- Disponer presupuesto para el cumplimiento de los fines.</li> <li>- Regular los demás procedimientos con la finalidad de guardar coherencia con los instrumentos de planificación y gestión territorial.</li> <li>- Presentar todo proceso de gestión territorial que se lleve a cabo dentro de la jurisdicción.</li> </ul>
---	--

#### **f. Implementar sistema de control interno en los gobiernos locales**

- El control interno es un “proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos que afectan a una entidad pública”.

<p><i>Objetivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como en la calidad de los servicios públicos que presta.</li> <li>- Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como contra todo hecho irregular o situación que pudiera afectarlos.</li> <li>- Cumplir con la normatividad aplicable a la entidad y a sus operaciones.</li> <li>- Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información.</li> <li>- Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.</li> <li>- Promover que los funcionarios o servidores públicos cumplan con rendir cuentas sobre la misión u objetivo que les haya sido encargado, así como sobre los fondos y bienes públicos que les hayan sido asignados.</li> </ul>	<p><i>Base legal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley N.° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.</li> <li>- Ley N.° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.</li> <li>- Resolución de Contraloría N.° 320-2006-CG, que aprueba las Normas de Control Interno.</li> <li>- Resolución de Contraloría General N.° 458-2008-CG, que aprueba la “Guía para la implementación del sistema de control interno de las entidades del Estado”.</li> <li>- Resolución de Contraloría N.° 094-2009-CG, Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República (CGR) y los Órganos de Control Institucional (OCI).</li> <li>- Resolución de Contraloría N.° 149-2016-CG, que aprueba la Directiva N.° 013-2016-CG/PROD, denominada “Implementación del sistema de control interno en las entidades del Estado”.</li> </ul>
<p><i>Situación actual</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las municipalidades aún no han logrado adaptarse a las exigencias que implica una nueva gerencia, no solo por los nuevos recursos de que disponen, sino por las recientes atribuciones y competencias que les toca cumplir como consecuencia del proceso de descentralización y de su rol determinante en la promoción del desarrollo territorial.</li> <li>- Con la implementación de un sistema de control interno preventivo sólido se pretende ayudar a las autoridades municipales a alcanzar las metas de su gestión a través del efectivo uso de los recursos públicos, teniendo como herramientas clave el buen desempeño y la acción ética.</li> </ul>	<p><i>Importancia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema de control interno está a cargo de la propia entidad pública. Su implementación y funcionamiento es responsabilidad de sus autoridades, funcionarios y servidores. La Contraloría General de la República es responsable de la evaluación del sistema de control interno de las entidades del Estado.</li> <li>- Sus resultados contribuyen a fortalecer la institución, a través de las recomendaciones que hace de conocimiento de la administración para las acciones conducentes a superar las debilidades e ineficiencias encontradas.</li> </ul>



*Beneficios de aplicar el control interno*

- El control interno contribuye al logro efectivo de los objetivos institucionales.
- El control interno permite un mejor uso de los recursos escasos.
- La retroalimentación del control interno genera mayor conocimiento y destrezas en los gestores públicos.
- El control interno promueve una cultura orientada al buen desempeño y la ética en la acción pública.

*Condiciones básicas para la implementación*

- Contar con la voluntad política y el compromiso de la alta dirección.
- Constituir un equipo de articulación integrado por funcionarios y/o servidores a los cuales se encargará la coordinación del proceso de implementación.
- Contar con un plan de implementación que sirva de instrumento guía para el ordenamiento de las acciones.
- Hacer una difusión interna previa a la implementación.

## CAPÍTULO III



# Rol de los líderes en la gestión local



---

En esta publicación se entiende la *governabilidad democrática* como el proceso permanente a través del cual los ciudadanos y ciudadanas, de manera individual y organizada, establecen relaciones de poder con las autoridades para la gestión del desarrollo local. Desde esta perspectiva, se deben establecer espacios y procedimientos de participación para garantizar la igualdad real de oportunidades a hombres y mujeres, de acuerdo con el enfoque de inclusión intercultural, de modo que puedan insertarse efectivamente en la gestión local.

Para consolidar la democracia y mejorar los niveles de vida se requiere una sociedad civil fuerte, activa en el proceso de desarrollo y democratización, capaz de ejercer la vigilancia de los recursos públicos. El reto consiste en lograr la construcción de una democracia participativa que desarrolle una nueva forma de relación entre Estado y sociedad civil y genere oportunidades para todos y todas. Es aquí donde los líderes locales adquieren un rol protagónico en la gestión local, y es a través de su participación como logran representar los intereses de su comunidad e incidir en la generación de políticas públicas.

### **3.1 La participación ciudadana**

La participación ciudadana puede ser entendida como la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en las decisiones del Estado, como la elección de sus autoridades, la implementación de políticas de desarrollo y la asignación de recursos que afectarán a la sociedad. Esta participación se

da a través de una serie de leyes, mecanismos y procesos. La participación ciudadana constituye un elemento clave para fortalecer la democracia y dar estabilidad y legitimidad a las decisiones de las autoridades.<sup>8</sup>

### 3.1.1 Transparencia de la información pública<sup>9</sup>

La información pública es fundamental para la democracia, pues conocer la actuación del Estado permite saber hasta qué punto se está progresando gracias a las políticas públicas. Temas como la cobertura en educación, acceso a los servicios de salud, saneamiento, etcétera, solo pueden evaluarse si se dispone de información permanente y actualizada. Conocer los presupuestos asignados, proyectos y cobertura en áreas como las mencionadas permite pedir, de manera informada, políticas reales de desarrollo y ejercer nuestro derecho de monitoreo.

El Perú cuenta desde el año 2003 con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; sin embargo, las entidades públicas y la ciudadanía tienen aún mucho por hacer a este respecto. Las primeras, actualizando y brindando permanentemente información; la segunda, utilizando las herramientas disponibles para el acceso a la información pública. Esta información puede estar contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte digital o cualquier otro formato.

*a. Derecho de acceso a la información pública:* cualquier persona puede ejercer el derecho a solicitar y recibir información pública de cualquier entidad del Estado, pues tal información no solo es de utilidad para los funcionarios gubernamentales sino también para la ciudadanía en general. El acceso a la información pública permite una participación informada de los ciudadanos en el debate público, fomenta la vigilancia ciudadana y ayuda a luchar contra la corrupción.

---

8 Extraído del texto *Guía de trabajo: participación ciudadana y rendición social de cuentas*. Elaboración de contenidos: Instituto de Estudios Peruanos, Institución Ejecutora del Proyecto MIM Perú, por encargo de IFC.

9 Extraído del texto *Guía de trabajo: acceso a la información pública*. Elaboración de contenidos: Instituto de Estudios Peruanos, Institución Ejecutora de la iniciativa MIM Perú, por encargo de IFC.

b. *Obligaciones de información de toda entidad pública*: la transparencia en la gestión de los asuntos públicos por parte del Estado cobra cada vez mayor importancia. Éste debe producir y hacer pública la información sobre su funcionamiento y brindar a los ciudadanos las herramientas suficientes para que puedan acceder a esa información sin pago alguno, salvo el de los costos de reproducción.

“Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con dar información a los ciudadanos serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el Artículo 377° del Código Penal”. Este artículo señala: “El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa”.

### 3.1.2 Participación ciudadana y rendición social de cuentas<sup>10</sup>

Las autoridades son elegidas por la población para que administren los fondos públicos y adopten políticas que contribuyan al desarrollo local y ayuden a cerrar las brechas existentes. Este poder que les otorga la ciudadanía comprende la obligación de las autoridades de informar de modo permanente y transparente a la población acerca de sus decisiones y logros.

Mientras más participativa sea una sociedad, más fuerte será la democracia, lo que contribuye a evitar actos de corrupción y promueve un buen gobierno. En ese marco, la rendición social de cuentas es un proceso de participación y de gestión pública transparente. La población en general, y los líderes y lideresas en particular, tienen el derecho de solicitar a sus autoridades una rendición social de cuentas, y éstas, a su vez, tienen el deber de construir espacios de diálogo y de encuentro entre la población y el gobierno local.

---

10 Extraído del texto *Guía de trabajo: participación ciudadana y rendición social de cuentas, loc. cit.*

La participación ciudadana y la rendición social de cuentas son prácticas de buen gobierno municipal que permiten una gestión transparente, basada en la comunicación y el diálogo con la sociedad, con el propósito de sumar esfuerzos para contribuir al desarrollo. Por medio de la rendición social de cuentas, las autoridades de instituciones públicas dan cuenta a la ciudadanía de cómo se usaron los recursos recibidos y cuáles han sido los resultados obtenidos en favor de la mejor calidad de vida de la población y el desarrollo local.

### **¿Quién debe rendir cuentas?**

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783, señala en el artículo 17º del capítulo IV (“Participación ciudadana”):

Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.º 29158, dice en su artículo II (“Principio de servicio al ciudadano”), sobre la rendición de cuentas: “[...] los responsables de la gestión dan cuenta periódicamente, a la población, acerca de los avances, logros, dificultades y perspectivas”.

Así, pues, tienen la obligación de rendir cuentas todas las personas naturales o jurídicas que manejan recursos públicos y/o que tienen la responsabilidad de gestionar lo público, como el presidente de la república, los ministros, los funcionarios y autoridades de las diferentes entidades estatales, incluidos los alcaldes, etcétera.

### **¿Sobre qué rendir cuentas?**

La rendición de cuentas debe mostrar los avances y logros obtenidos en relación con los problemas y brechas identificados en la comunidad. Por ello es importante que se haga de manera periódica y a través del diálogo constante. Las autoridades deben informar primero sobre los problemas principales identificados, los planes e inversiones que se realizarán para superarlos y, finalmente, los logros que se van obteniendo con la implementación de políticas públicas y la ejecución de proyectos.

En el caso de los gobiernos locales, es importante poner al alcance de la ciudadanía documentos que permitan establecer un diálogo informado al momento de presentar los resultados de la gestión municipal. Entre estos documentos se encuentran: i) avances en el Plan de Desarrollo Local Concertado; ii) Plan de Desarrollo Institucional; iii) acta de formalización de acuerdos del Presupuesto Participativo; iv) Presupuesto Inicial de Apertura; v) la evaluación de la ejecución presupuestal semestral y anual; vi) los Estados Financieros; vii) la Memoria de Gestión del Concejo Municipal; viii) liquidaciones de obras; e, ix) informe final anual de las Comisiones Ordinarias de Regidores.

### **¿Por qué es importante la rendición social de cuentas?**

Porque permite:

- ◆ Transparentar la gestión de instituciones y recursos públicos.
- ◆ Establecer espacios de diálogo informado entre las instituciones del Estado y la ciudadanía para fortalecer la confianza en y entre instituciones, mejorar la calidad de la democracia y el buen gobierno municipal.
- ◆ Hacer seguimiento al cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos realizados.
- ◆ Contribuir a mejorar el acceso a la información sobre la gestión pública.
- ◆ Determinar si las acciones y políticas realizadas contribuyen efectivamente a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, lo que se mide con indicadores que permiten determinar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión realizada.
- ◆ Compartir información completa sobre la ejecución del presupuesto y la gestión de la municipalidad.
- ◆ Entregar información amplia y oportuna a la población, respondiendo a sus necesidades, preocupaciones y expectativas.
- ◆ Realizar con tiempo ajustes necesarios identificando las necesidades de la población.

### **3.1.3 Caracterización de los líderes en la gestión local**

Las estrategias para fortalecer la participación de los líderes locales en la gestión fueron decididas en un grupo focal con estos líderes, que participaron del Programa de Capacitación para la Gobernabilidad Democrática en el marco del proyecto:



### ¿Qué es un líder local?

Es una persona que tiene la capacidad de influir en los demás para articular esfuerzos y recursos y alcanzar objetivos comunes. Estos objetivos están directamente vinculados a la implementación de iniciativas de desarrollo local con enfoque de interculturalidad. Los líderes pueden ser natos, o formados para serlo. Todo líder que deja de formarse tendrá desventajas frente a los desafíos y retos del futuro.

<p><b>a. ¿Qué características tiene un líder local?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conoce la realidad de su localidad.</li> <li>- Tiene un alto nivel de autoestima.</li> <li>- Sabe influir en las personas.</li> <li>- Tiene capacidad de empatía.</li> <li>- Es comunicativo y transparente.</li> <li>- Predica con el ejemplo y es honesto.</li> <li>- Tiene vocación de servicio.</li> <li>- Se identifica con las necesidades de su comunidad.</li> </ul>	<p><b>b. ¿Qué funciones debe ejercer un líder local?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificar sus actividades para fortalecer su participación en la gestión local.</li> <li>- Organizarse adecuadamente.</li> <li>- Delegar funciones y actividades para revalorar los saberes locales.</li> <li>- Promover la igualdad de oportunidades para la comunidad.</li> <li>- Estar permanentemente informado sobre los asuntos de importancia para su comunidad.</li> <li>- Conocer los mecanismos para influir en las autoridades locales.</li> <li>- Tener capacidad de relacionamiento con diferentes entidades.</li> </ul>
<p><b>c. ¿A qué riesgos se enfrentan los líderes locales?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculaciones con la corrupción.</li> <li>- Represalias por parte de las autoridades locales.</li> <li>- Exclusión en los procesos de decisión política local.</li> <li>- Exponer su vida como "persona pública".</li> <li>- Manipulación política de nefastas autoridades.</li> <li>- Maltratos psicológicos y amenazas contra su bienestar.</li> </ul>	<p><b>d. ¿Qué limitaciones tienen los líderes locales?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Trabas burocráticas de las entidades públicas.</li> <li>- Falta de decisión política de las autoridades locales.</li> <li>- Caso omiso a los reclamos documentarios.</li> <li>- Falta de interés y compromiso de las autoridades locales.</li> <li>- Autoridades sin vocación de servicio.</li> <li>- Carencia de recursos públicos para todas las solicitudes.</li> <li>- Debilidad en el principio del orden y de la autoridad local.</li> <li>- Gobernantes que no radican en el territorio, por lo que no conocen la realidad.</li> </ul>

### Propuestas para mejorar la gobernabilidad democrática

- ◆ Establecer espacios de acercamiento entre las autoridades locales y los representantes y miembros de las comunidades y poblaciones alejadas, con la finalidad de construir poder y legitimar la autoridad local.
- ◆ Elaborar, cumplir y evaluar los planes de trabajo concertados en el marco del espacio de diálogo local, complementado con las iniciativas locales de la gestión municipal.
- ◆ Participar en las sesiones del Concejo Municipal, con la finalidad de estar informados de los temas de la agenda local.

- ◆ Promover la formación de nuevos líderes, trabajando desde las escuelas de liderazgo en los colegios y estableciendo un programa de acompañamiento de los jóvenes líderes en los procesos de gestión local.
- ◆ Difundir y comunicar los resultados y limitaciones de los planes de trabajo del espacio de diálogo, para mantener informada a la población.

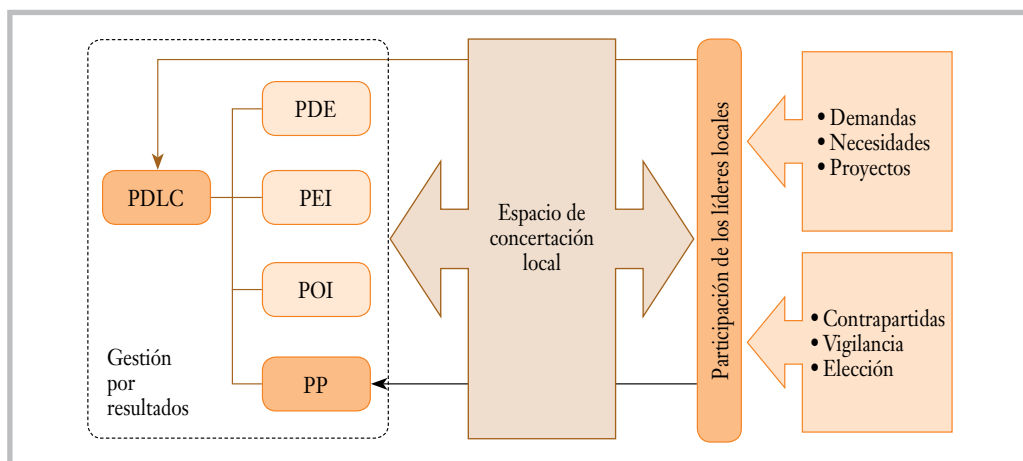
En resumen, los líderes manifestaron sus percepciones para aportar a la construcción de un Estado de derecho a partir de un ejercicio de deberes de la población, a pesar de las limitaciones de recursos, pero con la motivación de “hacer algo” por su comunidad.

### 3.2 Esquema de participación de los líderes en la gestión local

Luego de haber revisado las funciones y competencias de la gestión municipal, y de haber identificado el rol de los líderes locales en la gestión de los procesos de desarrollo local, se propone el esquema de participación graficado en la figura 5.

Teniendo como base los procesos participativos de formulación e implementación del PDLC y del PP, se propone conformar un espacio de concertación local partiendo del Consejo de Coordinación Local (CCL),

**FIGURA 5**  
**Esquema de participación de los líderes**



que es promovido por el proceso del PP, pero asignándole competencias y funciones que le permitan acompañar la gestión local y velar por el cumplimiento de sus objetivos y prioridades.

De esta forma la municipalidad podrá elaborar e implementar sus instrumentos de gestión local, y la población organizada, a través de sus líderes locales, estará en capacidad de presentar sus demandas, necesidades y proyectos con la finalidad de lograr incidir en la consecución de fondos para la concreción de tales proyectos. Además del cumplimiento de sus deberes, esta población organizada debe mostrar disposición para aportar contrapartidas locales y ejercer la vigilancia ciudadana.

Si se contribuye con buenas prácticas de gobierno local, se ejercen plenamente los deberes y derechos y se consiguen resultados favorables que aporten a la calidad de vida de la población, se contará con mejores elementos para la toma de decisiones en los procesos electorales.

### 3.3 Potencialidades y limitaciones de la participación

En el Perú, la participación ciudadana empezó a tomar importancia como respuesta al centralismo y a la corrupción. Así, en el gobierno de transición de Valentín Paniagua se dio inicio a la búsqueda de concertación y transparencia desde el poder, para lo cual se constituyó la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA).

Estos esfuerzos fueron complementados por otros que se desplegaron en el gobierno de Alejandro Toledo, como la Ley de Bases de la Descentralización con sus respectivas normas y reglamentos legales. Es de este modo como la población ha logrado tener el derecho a participar en la planificación municipal y regional y en el control de los presupuestos locales y regionales. Ahora puede proponer, debatir y buscar consensos sobre los programas y proyectos sociales que deben beneficiar a su distrito, su provincia y su región.<sup>11</sup>

---

11 Extraído de la tesis *Desarrollo de la participación ciudadana en los procesos de control social de la gestión municipal en el distrito de Comas*, de James Joseph Niemeyer Grawe. Lima, 2006.

Después de esta experiencia y transcurridos trece años desde la vigencia de la legislación sobre descentralización y participación ciudadana, es oportuno realizar una evaluación y reflexión sobre los avances y limitaciones de los procesos participativos.

#### *Potencialidades*

- ◆ La política nacional de modernización del Estado, a través de su eje transversal de gobierno abierto, representa una modalidad que favorece la participación ciudadana.
- ◆ La LOM establece los diversos espacios y mecanismos de participación ciudadana, de modo que abre oportunidades para esta participación.
- ◆ Los procesos de formulación de los PDLC y los PP han generado la oportunidad de identificar y potenciar a organizaciones sociales de base.
- ◆ A través de la generación de políticas públicas de fomento, se han fortalecido y compartido capacidades y competencias con los actores locales.

#### *Limitaciones*

- ◆ Los procesos de concertación, al contar con organizaciones sociales en tránsito a la consolidación, no representan necesariamente los intereses de la población organizada.
- ◆ No se ha trabajado sobre el consenso para adoptar el enfoque de desarrollo local que debe orientar a la gestión municipal en cada territorio.
- ◆ Los procesos de planificación concertada, en el caso del PDLC y del PP, no necesariamente están alineados en una misma lógica de desarrollo local.
- ◆ Al nivel del marco normativo local, no se han asignado recursos municipales para el financiamiento y sostenibilidad de la participación ciudadana.
- ◆ El grado de difusión de la normatividad, mecanismos y oportunidades de desarrollo a partir de la legislación actual es aún débil.



## CAPÍTULO IV



## Instrumentos de gestión local



---

*El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con su comunidad. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas, exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración.*

ARTÍCULO IX DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES.

LEY N.º 27972

Entre los principales instrumentos de planificación y gestión local están los siguientes:

## 4.1 Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)

El PDLC representa la visión de futuro que genera criterios orientadores de la gestión local, así como las iniciativas e inversiones de los diversos actores económicos, sociales e institucionales de un territorio. Además, proporciona elementos técnicos para quienes elaboran las políticas de promoción y establecen las prioridades de gestión para la optimización del gasto público. Es un documento orientador que contiene:

- ◆ Una interpretación de cómo la realidad pasada y presente, interna y externa, han venido interactuando y evolucionando.
- ◆ Un grupo de hipótesis nuevas sobre las posibilidades de futuro que se están configurando en ese contexto: los *escenarios posibles*.
- ◆ Una visión de futuro deseable y viable de largo plazo, un grupo de ejes y objetivos de mediano plazo, las orientaciones estratégicas y las políticas que posibilitarán el logro de esos objetivos.
- ◆ Las principales acciones que los actores locales deben iniciar en el corto plazo para poner en marcha el nuevo proceso de desarrollo, y cómo deben organizarse.
- ◆ Es un documento breve, claro, medible y evaluable.



El PDLC es un instrumento de decisión, de compromiso y de acción de toda la comunidad. No pertenece al alcalde, ni es patrimonio de la municipalidad: es, necesariamente, de la ciudad. Mientras ello no quede claro, el éxito del Plan estará supeditado a la generación de liderazgos aislados y, por tanto, insuficientes. La ejecución del Plan corresponde a todos los líderes, instituciones y empresas del territorio. Los actores deberán estar organizados en redes que posibiliten articular los diversos espacios (provincia, distrito, centro poblado y grupos sociales), las actividades económicas y los recursos.

## 4.2 Plan de Desarrollo Económico Local (PDE)

El PDE es un instrumento de gestión local que permite prever, orientar y canalizar los recursos y actores económicos de un distrito con el fin de optimizar la economía local y proveer condiciones para la generación de iniciativas económicas. La planificación del desarrollo económico local es una nueva tarea para los gobiernos locales, y para su cumplimiento la municipalidad debe promover, liderar, conducir y apoyar procesos de desarrollo económico. Además, debe gerenciar las inversiones que los agentes económicos no pueden ejecutar con sus propios medios por tratarse de bienes públicos (carreteras, comunicaciones, electricidad y otros).

El PDE cuenta con tres estrategias fundamentales:

- ◆ Identificar e impulsar los “productos estrella” locales para que ayuden a mejorar la actividad económica en el distrito.
- ◆ Promover una mejora en la competitividad territorial, mediante un conjunto de políticas e inversiones público-privadas que permitan aprovechar las oportunidades que se presentan en los mercados.
- ◆ Desarrollar mejores condiciones para invertir.  
Esto permite que las inversiones municipales se orienten a fortalecer los factores de crecimiento económico, los que aumentan la productividad y competitividad de las empresas y negocios individuales. Asimismo, las inversiones privadas pueden utilizar esos factores (recursos humanos, infraestructura, servicios) mejorados para aumentar su producción, elevar su productividad y ser más competitivos en el mercado nacional e internacional.

### 4.3 Plan Estratégico Institucional (PEI)

El PEI es un documento guía y orientador para la gestión municipal, en el cual se desarrollan las acciones estratégicas del gobierno local para el logro de los objetivos establecidos en los Planes de Desarrollo Local Concertado (largo plazo) con la herramienta de gestión, esto es, el Plan Operativo Institucional (corto plazo).

Se concibe como un instrumento orientador, flexible, abierto, permanente, que se enriquece en el ejercicio de la gestión local y que debe ser evaluado y actualizado de manera anual, con la finalidad de adaptarse a los procesos de desarrollo local. EL PEI permite alinear los objetivos institucionales a los proyectos de inversión pública, a la prestación de servicios de calidad, a una mayor participación ciudadana, a una gestión moderna con transparencia y eficiencia. Mediante el análisis FODA, se identifican las fortalezas y estrategias para superar las debilidades y aprovechar las oportunidades minimizando las amenazas.

Para la elaboración del PEI se pueden aplicar entrevistas en profundidad con los gerentes, jefes y subgerentes de la municipalidad, con los usuarios en materia de la calidad de los servicios, las encuestas de estilos gerenciales y las encuestas de grupos de interés o *stakeholder*.<sup>12</sup>

Este documento contiene: i) visión, ii) misión, iii) objetivos estratégicos, iv) objetivos operativos, v) estrategias e indicadores, y vi) asignación presupuestaria.

### 4.4 Plan Operativo Institucional (POI)

El POI es un instrumento operativo que identifica los objetivos específicos de la gestión anual, teniendo en cuenta los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo de instrumentos de planificación de la ciudad y de la municipalidad. Consiste en la identificación de actividades clave que permitirán a la gestión alcanzar objetivos en el corto plazo, empleando de manera eficiente y eficaz los recursos y el personal asignado.

12 El término *stakeholder* fue acuñado por R. Edward Freeman, quien lo definió como todas aquellas personas o entidades que pueden afectar o ser afectadas por las actividades de una empresa o institución.

Para elaborar el POI se debe priorizar y diseñar los objetivos específicos anuales, tomando como insumo los planes de desarrollo de la localidad y el plan institucional de la municipalidad, en función de los recursos y del personal con los que cuenta la gestión. El proceso de formulación del POI se debe concluir en el año anterior a su ejecución, con la finalidad de afectar el presupuesto municipal del siguiente año para la implementación de actividades.

## 4.5 Presupuesto Participativo (PP)

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Presupuesto Participativo es un instrumento para la toma de decisiones compartida (Estado-sociedad) sobre las acciones que se deben implementar (principalmente proyectos) para el logro de la *visión del desarrollo*, en el marco de los Planes de Desarrollo Local Concertado.

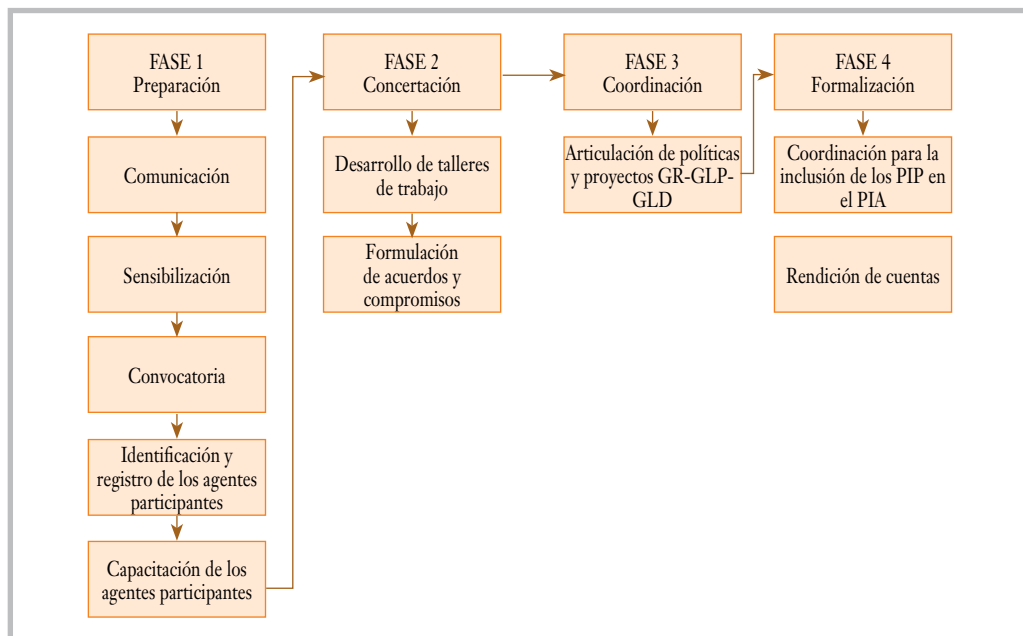
En este sentido, es un instrumento de gestión pública en el que la sociedad civil organizada y el gobierno local priorizan, de manera concertada, la inversión de los recursos públicos, materializados en proyectos de inversión. Mediante el diálogo y la concertación, se logra el desarrollo del distrito, se mejora la calidad de vida de los vecinos y se asegura una inversión eficiente de recursos.

El proceso del Presupuesto Participativo está regulado por el DS N.º 171-2003-EF, Reglamento del PP, y por la RD N.º 006-2005-EF/76.01, Instructivo del PP, los que, en el nivel local, deben normarse por ordenanza municipal.

El desarrollo del proceso –que, de acuerdo con la directiva del MEF, comprende varias fases–, requiere de asistencia técnica al equipo técnico, facilitación de los talleres de trabajo y sistematización de los resultados; todo ello para consolidar el nuevo enfoque del proceso del Presupuesto Participativo basado en resultados.

De acuerdo con el calendario referencial proporcionado por el MEF, en el mes de enero de cada año empieza el proceso del PP en los gobiernos locales distritales con actividades de preparación (a nivel del equipo municipal), comunicación y sensibilización (con la sociedad civil). El proceso tiene las fases que se muestran en la figura 6.

**FIGURA 6**  
**Fases del Presupuesto Participativo**



## 4.6 Articulación de instrumentos de gestión

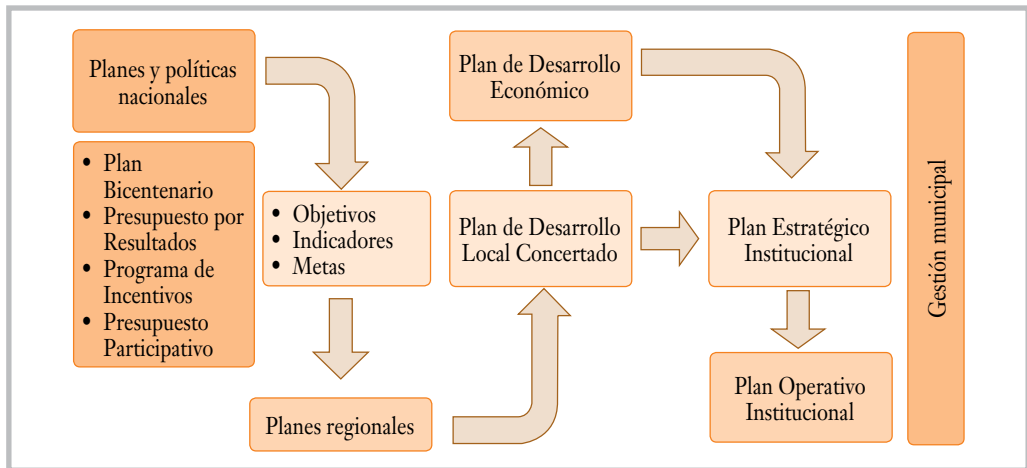
Un proceso adecuado para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática se debe centrar en el diseño y elaboración participativa –hasta donde es permitido– de planes de gestión local, lo que no solo aportaría elementos a la gestión de turno sino también serviría para que los planes de gobierno que planteen los futuros candidatos se consoliden en propuestas concretas, identificando hojas de ruta y desencadenando procesos de desarrollo local concordantes con los planes y políticas nacionales y que, luego, puedan ser exigibles por la ciudadanía en procesos de rendición de cuentas.

Esto permitiría que en cada periodo de gobierno se canalice eficientemente la política pública del gobierno central. En nuestro caso, el proceso de articulación de instrumentos de gestión tendría que tener su punto de partida en el Acuerdo Nacional y en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN, hoy Plan Bicentenario al año 2021), considerando el

contexto actual como los acuerdos internacionales suscritos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los instrumentos de gestión (PDLC, PDE, PEI, POI, PP) deberían contener lineamientos de políticas, objetivos y, en especial, metas e indicadores que permitan responder a las demandas y necesidades de la población, desde una visión de territorio antes que de una política de gobierno de turno. Así proveerían insumos para la estructuración de las ofertas electorales de los partidos y candidatos a la presidencia de la República, presidencias regionales y alcaldías, quienes deberían presentar ante el Jurado Nacional de Elecciones sus planes de gobierno con contenidos técnicos mínimos, igualmente estructurados y alineados a los instrumentos de gestión. Se propone el esquema de articulación entre los instrumentos de gestión que aparece en la figura 7.

**FIGURA 7**  
**Articulación de instrumentos de gestión**



---

## V. Recomendaciones<sup>13</sup>

- a. Elaborar y aprobar los documentos de gestión como el ROF y el MOF, inexistentes en las municipalidades rurales. Difundir los documentos de gestión antes mencionados a todo nivel en la municipalidad. Cada trabajador municipal debe estar enterado de sus funciones.
- b. Fomentar el conocimiento y funcionamiento de los sistemas administrativos en forma articulada, a partir del Sistema de Planeamiento Estratégico, de los recursos humanos, de los sistemas de la Ley N. °28112 (Ley Marco de la Administración Financiera del Estado, que engloba los sistemas de presupuesto público, tesorería, endeudamiento y contabilidad), de la inversión pública, de abastecimiento, de modernización del Estado, de control y de defensa jurídica del Estado.
- c. Generar el interés de alcaldes y regidores en impulsar una gestión municipal con instrumentos de planificación concertada: Plan de Desarrollo Local Concertado, Presupuesto Participativo, Plan Estratégico Institucional.
- d. Implementar el software de cuentas corrientes de la Unidad de Rentas de la Municipalidad Provincial, con el fin de proveer a los vecinos sus respectivas cuentas corrientes por tipo de deuda tributaria, facilitando su cancelación, y bajar la tasa de morosidad actual.
- e. Implementar el catastro municipal, que servirá para el uso de la Unidad de Obras Públicas, Oficina de Fiscalización, así como de la Unidad de Rentas en materia de seguimiento predial y cobranza del impuesto

---

13 Colaboración del licenciado César Zeña Vidaurre, coordinador del Proyecto.

- predial, en estricto cumplimiento del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal y del Código Tributario.
- f. Desarrollar entre la población la necesidad de contribuir con impuestos al desarrollo de la localidad. Lograr que las autoridades se comprometan a invertir la recaudación en obras.
  - g. Declarar de interés público la planificación territorial en las municipalidades del proyecto, con el fin de comprometer acciones y recursos para la elaboración de sus instrumentos de planificación territorial.

---

## VI. Bibliografía

Darlan Mendonca Ferreira, Sebastiao (2001). *Planeamiento estratégico del desarrollo local*. Brasil.

Instituto de Estudios Peruanos, Institución Ejecutora del Proyecto MIM Perú, por encargo de IFC (s.f.). Guía de trabajo “Participación ciudadana y rendición social de cuentas”. Lima.

Instituto de Estudios Peruanos, Institución Ejecutora de la iniciativa MIM Perú, por encargo de IFC (s.f.) Guía de trabajo “Acceso a la información pública”. Lima.

James, A. F., R. Stoner, Edward Freeman & Daniel R. Gilbert Jr. (1996). *Administración*. México: Prentice Hall/Hispanoamericana S.A.

Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 (2003).

Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972, sumillada, concordada y comentada: para una gestión municipal por el desarrollo local (2004). Lima: CARE Perú / PRODES / Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas / Centro IDEAS.

Niemeyer, James Joseph (2006). *Desarrollo de la participación ciudadana en los procesos de control social de la gestión municipal en el distrito de Comas*. Tesis.

Sáenz Huamán, Ernesto (2004). *Gestión de planificación municipal*. Lima: FOVIDA – Fomento de la Vida.

Sáenz Huamán, Ernesto (2005). *Programa de Desarrollo de Capacidades y Competencias Humanas para la Gestión Municipal en Desarrollo Económico Local*. Lima: PROCADEL / FOVIDA, Fomento de la Vida. Separata.



Ugarte Ubilla, Álvaro (2004). *Planificación concertada del desarrollo local*. Lima: Programa de Perfeccionamiento y Actualización para Autoridades y Funcionarios Municipales – INICAM.

Ugarte Ubilla, Álvaro (2005a). *El planeamiento estratégico en el desarrollo local*. Lima: INICAM.

Ugarte Ubilla, Álvaro (2005b). *Paradigma del desarrollo*. Lima: INICAM.

Ugarte Ubilla, Álvaro (2005c). *Planificación del desarrollo*. Lima: INICAM.



**Anexos**



---

## ANEXO 1

### Guía práctica para la elaboración de planes de desarrollo

Etapas/Pasos	Descripción
1. Identificación de los ejes o dimensiones de desarrollo	A partir de la información del diagnóstico del territorio, se debe identificar los principales factores para promover el desarrollo, relevando aquellos que son los que tienen mayor potencial de desarrollo. En otras palabras, que lo haga distinto de otros territorios.
2. Definición de la visión y la misión	En esta etapa se construye la proyección futura de la ciudad, considerando las dimensiones del desarrollo y su incidencia en los ámbitos territoriales y políticos, de los cuales forma parte. Al mismo tiempo, se definen los roles que cada actor debe asumir en el desarrollo.
3. Determinación de objetivos estratégicos	Consiste en precisar los objetivos estratégicos de gestión del Plan, con la finalidad de contribuir al logro de la visión propuesta. Enmarca los diferentes aspectos de la gestión que deben ser asumidos de forma sistemática.
4. Análisis estratégico FODA	Partiendo del conocimiento del territorio, se analiza su estado situacional con base en factores internos y externos que influyen en su desarrollo. Se plantea en relación con cada lineamiento estratégico de gestión.
5. Fijación de indicadores y metas	Los indicadores de gestión y las metas son los que orientan la gestión sobre la base de los lineamientos planteados y haciendo énfasis en los sectores y actores con los que se va a interactuar.
6. Planteamiento de programas y proyectos	Los programas y proyectos de desarrollo son las acciones directas que se tienen que implementar cronológicamente para el cumplimiento de los objetivos. Obedecen a demandas y problemas específicos.
7. Elaboración del presupuesto y determinación de recursos	El presupuesto es el costeo general de los proyectos y programas de los planes. La determinación de recursos involucra el detalle de las necesidades específicas para el sostenimiento y ejecución de los proyectos del Plan.

## ANEXO 2

### Formato para perfil básico del proyecto

<b>Título del Proyecto:</b>		
<b>Temporalidad</b>	<b>Áreas responsables</b>	<b>Presupuesto aproximado</b>
<b>Resumen del Proyecto</b>		
<b>Justificación</b>		
<b>Objetivos del Proyecto</b>	<b>Indicadores</b>	
<b>Objetivo general</b>          <b>Objetivos específicos</b>	1. 2. 3.	
<b>Estrategias</b>	<b>Principales actividades</b>	

### ANEXO 3

#### Pasos para elaborar Planes Operativos

Pasos por seguir	Descripción
1. Determinación de objetivos específicos	En función de los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo locales y municipales, se determinan los objetivos específicos para la gestión operativa anual.
2. Definición de los resultados esperados	Para la especificación cuantitativa y cualitativa de los objetivos específicos, se plantean resultados que permitan evidenciar los principales logros que se pretende alcanzar.
3. Identificación de indicadores	Los indicadores son las variables que permiten verificar el logro de los objetivos en función de actividades concretas.
4. Definición de productos	Los productos son la síntesis de las actividades críticas que se deben implementar.
5. Planteamiento de actividades	Las actividades se planifican de acuerdo con el grado de especialidad de los productos.
6. Elaboración del presupuesto	Es el costeo detallado de los recursos en los que se invertirá para el logro de los productos. Se subdivide en partidas y se emplea la codificación para efectos del control presupuestal.
7. Delegación de autoridad	Consiste en conceder autoridad a los funcionarios para desarrollar los productos programados, asignándoles además recursos y personal.

## ANEXO 4

### Formatos básicos para Planes Operativos

Matriz de Plan Operativo Anual					
Órgano: Objetivo general: Objetivo de gestión:			Temporalidad: Fecha de formulación:		
Objetivos específicos	Resultados esperados	Indicadores de resultado	Productos programados	Actividades	Responsable

Cronograma de actividades			
Órgano: Objetivo general: Objetivo de gestión:		Temporalidad: Fecha de formulación:	
Resultados esperados	Actividades	Meses de ejecución	Responsable

Presupuesto de actividades			
Órgano: Objetivo general: Objetivo de gestión:		Temporalidad: Fecha de formulación:	
Productos	Actividades	Costeo por partidas	Totales

## ANEXO 5

### Funcionarios y líderes que participaron en la publicación

#### Funcionarios entrevistados

Este documento fue elaborado con base en dos técnicas de acopio de información: la primera relacionada con la búsqueda de datos existentes, y la segunda a través del trabajo de campo, gracias a la participación de los funcionarios de las respectivas municipalidades, como se anota en el cuadro que sigue.

Municipalidad	Funcionarios	Cargo	Tiempo en el cargo
Ambo	Johnel Jáuregui	Gerente municipal	9 meses
	Rosa Palacios	Jefa de Recursos Humanos	11 meses
	John Lobatón	Jefe de Inclusión Social	1,5 años
Huácar	Juan Soto	Gerente tributario	1,5 años
Colpas	Juan de Dios Gonzales	Encargado de programas sociales	1 año y 3 meses
Cayna	Nicolás Godoy	Gerente de Desarrollo Social	1,5 años
San Francisco de Mosca	Héctor Núñez	Gerente municipal	1,5 años

#### Líderes participantes del grupo focal

Para el desarrollo del grupo focal, que estuvo orientado a identificar el rol de los líderes locales en los procesos de gobernabilidad democrática local, se contó con la activa participación de diez líderes locales, como se detalla a continuación.

Distrito	Líderes
Ambo	Gaudencio Páucar
	Wilfredo Herrera
	Luz Decinas
	Félix Luquillas
	Nicolasa Flores
	Carmen Ramírez
Huácar	Agapito Cosme
	Mario Aguirre
San Francisco de Mosca	Alejandro García
	Ana María Quinto



