

**Programa APODER**  
**DOCUMENTO DE TRABAJO**

**GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN MUNICIPIOS RURALES**  
**– Estudio exploratorio sobre gestión pública en**  
**municipios rurales en el Perú: Estado actual, desafíos**  
**y oportunidades –**

**Lima, Octubre 2011**



**DOCUMENTO DE TRABAJO: GESTIÓN PÚBLICA  
LOCAL EN MUNICIPIOS RURALES – Estudio  
exploratorio sobre gestión pública en municipios  
rurales en el Perú: Estado actual, desafíos  
y oportunidades -**

---

**APODER - HELVETAS SWISS INTERCOOPERATION**  
Av. Ricardo Palma 857 - Miraflores, Lima - Perú  
Telef.: (00511) 241-7479 | [www.apoder.org.pe](http://www.apoder.org.pe)

---

Autor: Braulio Vargas Becerra  
Diseño y diagramación: Ronald Huamaní García  
Tiraje: 2,000 ejemplares  
Lima, Noviembre 2011  
Impresión: Gama Gráfica, Jr. Risso 560. Lince – Lima

---

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional  
del Perú N° 2011-14424

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
<b>1. INTRODUCCION</b>	7
<b>2. ASPECTOS GENERALES DEL ESTUDIO</b>	13
<b>3. MARCO TEÓRICO</b>	17
3.1. EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	19
3.2. PARADIGMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	22
3.2.1. La dicotomía Política-Administración (1900-1926)	23
3.2.2. Los principios de Administración (1927-1937)	24
3.2.3. Administración Pública como Ciencia Política (1950-1970)	25
3.2.4. Administración Pública como Ciencia de la Administración (1956-1970)	25
3.2.5. Administración Pública como Administración Pública (1970 en adelante)	26
3.3. PARADIGMAS DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA	27
3.3.1. Paradigmas de la Administración: Marco referencial para la Administración Pública	29
3.3.2. Competencias gerenciales: El factor flexible	32
<b>4. MARCO CONCEPTUAL</b>	37
4.1. EL ÁMBITO RURAL	39
4.2. LA ORGANIZACIÓN	40
4.3. GESTIÓN EN UNA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	42
4.4. LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA Y EL MODELO DE MADUREZ	44
4.4.1. Estados de madurez en una organización municipal	46
4.4.2. Organización no gubernamental	48
4.5. COMPONENTES DE LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA: LA GESTIÓN	51
4.5.1. La estrategia	53
4.5.2. El Planeamiento: Las políticas articuladas a las estrategias	55
4.5.3. La planificación estratégica	55
4.5.4. El plan estratégico	59
4.6. LA GESTIÓN Y EL MODELO DE GESTIÓN	59

<b>5. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS</b>	65
5.1. CAPACIDADES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	67
5.1.1. Diagnóstico y perspectivas como insumos para la planificación	68
5.1.2. Condiciones para una planificación formal	73
5.1.3. Condiciones para la aplicación de capacidades en planificación estratégica	78
5.1.4. La misión institucional	80
5.1.5. Capacidades para formular e implementar estrategias	85
5.1.6. Capacidades en monitoreo y evaluación	89
5.2. CAPACIDADES DE GESTIÓN EN EJES DE DESARROLLO	92
5.2.1. Gestión en Desarrollo Económico Local (DEL)	93
5.2.2. Gestión en Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza (LCP)	101
5.2.3. Gestión en Ambiente y Manejo del Territorio	109
5.2.4. Gestión de los Servicios Públicos Locales	113
<b>6. CONCLUSIONES</b>	119
<b>7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	137
<b>8. ANEXOS</b>	143
ANEXO 1: INSUMO PARA LA DEFINICIÓN DEL ESTUDIO EXPLORATORIO DE MUNICIPALIDADES EN ÁMBITOS RURALES	144
ANEXO 2: ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO	151
ANEXO 3: INSTRUMENTOS	156

# PRESENTACIÓN

El presente Estudio es producto de la iniciativa conjunta del Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER), financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y ejecutado por HELVETAS Swiss Intercooperation Perú y la Red de Municipios Rurales y Urbanos del Perú (REMURPE).

La investigación llevada a cabo fue posible gracias a la disposición de autoridades y funcionarios municipales y personalidades de 68 municipios rurales, que compartieron su experiencia y a los valiosos aportes de expertos, quienes compartieron su conocimiento y experiencia, como son: Raúl Molina Martínez, Wilbert Rozas Beltrán , Julio Díaz Palacios , Roberto Claros Cohaila, , y Artemio Pérez Pereyra; así como a la información y enriquecedores puntos de vista brindados por los miembros de la Red Latinoamericana de Profesionales (Latinoamerican Professionals Network). Queremos reconocer también los denodados esfuerzos de los talentosos profesionales que condujeron el trabajo de campo a nivel nacional.



# INTRODUCCIÓN

# 1. INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos por ganar un mayor entendimiento de la Administración Pública, no son recientes. Durante el siglo pasado se ha avanzado en el aprendizaje de la acción gubernamental en diversas dimensiones de la realidad. Estos esfuerzos han partido inicialmente de un énfasis en el papel del Estado preocupado por garantizar la soberanía, pasando por un Estado benefactor y proveedor de bienes y servicios públicos básicos, hasta el papel del Estado promotor o regulador, que diversifica sus lógicas de intervención para impulsar el desarrollo de la sociedad mediante políticas públicas y nexos con otros actores; tal como se resume en *"La Gestión Pública: Su Situación Actual"* (Bozeman, 1998).

Bajo una perspectiva evolucionista, sin embargo, es importante notar tres momentos. En el primero el avance hacia una Gestión Pública, parte de los aportes de las Ciencias Políticas, para dar lugar al surgimiento de la disciplina de la Administración Pública, con un énfasis jurídico-normativo. En un segundo momento, el avance tiene lugar bajo la influencia de las Ciencias Administrativas, con un énfasis en el desempeño en el accionar gubernamental, bajo distintas configuraciones entre el grado de intervención del Estado y el nivel y complejidad de sus relaciones con otros agentes de la sociedad.

En un tercer momento, sin embargo, las distintas opciones acometidas por los países no han sido las mismas, y los momentos descritos se han reciclado. Por un lado, los eventos mundiales posteriores a la II Guerra Mundial acrecentaron la influencia de las Ciencias Políticas, con lo que también se reforzó el énfasis normativo, que presta mayor atención al ejercicio del poder por parte del Gobierno. Por otro lado, la alta complejidad de los escenarios que acompañaron al fin de la Guerra Fría influyó en la adopción de estructuras organizacionales en que ante los problemas de un excesivo tamaño del Estado se apela a políticas públicas transversales e intemporales, así como a instrumentos y tecnologías de gestión para poner en marcha dichas políticas.

En el caso de países donde la economía de mercado es un principal instrumento de desarrollo, sobretodo bajo regímenes democráticos (aunque no en todos los casos), los momentos se han reciclado, y ello ha dado lugar a las nociones de Gestión Pública y Gerencia Pública; bajo los criterios subyacentes que: (1) el Estado no es el único agente responsable del progreso de una sociedad, (2) las políticas públicas, la supervisión y la regulación son instrumentos característicos del accionar gubernamental, y (3) el ejercicio de la función gubernamental (cual fuera ésta) desde las instituciones gubernamentales debe lograr un desempeño suficiente para facilitar que los primeros dos criterios sean funcionales; lo que específicamente ha introducido la visión de la Gestión o Management, propugnado inicialmente por la Ciencia Administrativa y las escuelas de Negocio.

Es bajo el contexto anterior que, a partir de los años setenta, la Gestión Pública ha ido ganando terreno como un concepto que describe la nueva forma de conducir un gobierno y una administración pública; lo que también ha venido a denominarse “La nueva Administración Pública”. Dicho concepto no es ajeno, sin embargo, a la visión jurídico-normativa heredada de las Ciencias Políticas. Pero, el problema parece ser que en países sin una trayectoria importante en la evolución de la Administración Pública, el balance eficaz entre una visión jurídico-normativa y una visión descriptiva o gerencial es un campo a tuestas, sin planificación y sin el debido ensamble de los tres criterios descritos en el párrafo anterior. A este problema se suman dos desafíos, relevantes para países en vías de desarrollo, como es el caso de Perú y sus vecinos en la región. Por un lado, la evolución de paradigmas en la Administración Pública se halla aun rezagada y los factores limitantes del contexto nacional (déficit de capacidades en las instituciones públicas en el conjunto nacional, centralismo, burocracia, etc.) no se han resuelto. Por otro lado, la arquitectura institucional intergubernamental tampoco se halla acompañada de un marco de referencia para influir en el desempeño del accionar gubernamental y la capacidad de aplicar políticas públicas en el nivel sub-nacional de gobierno.

En el segundo problema, se suma el hecho que existe poco conocimiento sobre las particularidades de hacer gestión pública en espacios rurales y urbano-rurales; y sin embargo, esta dificultad ocurre con muchos países; sobre todo en aquellos cuya visión de lo rural y las dinámicas socioeconómicas y políticas aún giran en torno a una perspectiva asistencial y/o agrícola. Al respecto, escasos son los estudios que buscan entender cómo operan las instituciones municipales en ámbitos rurales en materia de gestión, cuáles son sus perspectivas, modos de decidir cursos de acción, mecanismos de articulación con otros sectores y con otras instancias gubernamentales, particularidades de sus estrategias e innovaciones en materia de impactar sobre el bienestar de las personas y el desarrollo. Pocos son los estudios que buscan una mejor aproximación descriptiva de la realidad municipal (cómo es y cómo discurre la gestión pública), más allá de la lectura normativa (cómo se plantea que debe ser la gestión pública); entre los cuales se hallan los trabajos empíricos impulsados por la Red de Municipios Rurales y Urbanos (Remurpe) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Es decir, existe un avance importante en el nivel macro, inspirado en los aportes de las Ciencias Políticas y la Economía del Desarrollo, pero sin un aterrizaje concreto en el nivel micro, en el que opera la gestión pública. Más aún, en el caso peruano, se halla vigente la política de Estado de largo plazo conocida como la Descentralización. Pero su operacionalización está limitada por una visión normativa, que se manifiesta en la

definición de funciones y competencias; sin que se disponga de marcos de referencia para hacer gestión, que brinden perspectivas temporales y metas de logro concretas – aunque la orientación hacia resultados resulta siendo un primer paso en dicha dirección.

Bajo el marco de referencia, existe la necesidad de entender cuáles son los tipos de gestión pública que operan en el ámbito de las municipalidades –como parte de la gestión desde los gobiernos locales– y cuáles son sus particularidades específicamente en los ámbitos rurales del país – que constituyen una amplia proporción del tejido social peruano operando a nivel territorial. Asimismo, existe necesidad de entender si existen progresos en las dimensiones de la gestión que competen a las municipalidades, como parte del proceso de la descentralización y fomento del desarrollo local. En tercer lugar, es de interés entender si las configuraciones organizativas que operan al interno de las organizaciones municipales son funcionales en cuanto a la capacidad para poner en marcha políticas públicas locales; entre los principales aspectos de interés para obtener una aproximación a un modelo de gestión pública local que obtenga el desempeño que presupone el papel promotor del Estado.

Las inquietudes descritas en el párrafo anterior han motivado, por tanto, la realización de un estudio exploratorio a nivel nacional para caracterizar, analizar y medir el funcionamiento y el desempeño de la gestión pública en municipios rurales en el Perú. La expectativa para los hallazgos realizados incluye, por ejemplo, determinar la maduración de la gestión a nivel de territorios y de organizaciones municipales; la articulación del conjunto de los actores que inciden en las condiciones de vida y bienestar a nivel local; y, la identificación de los avances y limitaciones que resultan del accionar gubernamental, fundamentalmente.

En tal sentido, el documento comprende el análisis de los resultados obtenidos mediante una muestra de 68 municipalidades, distribuidas en un arreglo de dos tipos: el primero, de índole geográfico, comprende la distinción entre las tres regiones naturales del país (costa, sierra y selva); el segundo, de índole organizativo, distingue entre municipalidades que consiguen un determinado nivel de eficiencia en el gasto público, en función de enfrentar tres situaciones que se manifiestan claramente a nivel local: necesidades básicas, relación urbano-rural e ingreso. Para facilitar el manejo de estos criterios, se empleó las categorías propuestas por Herrera y Francke (2007), en *"Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes"*.

En cuanto al contenido del documento, en primer lugar, se describen los objetivos y las preguntas de investigación. Estas últimas, permiten distinguir los diversos aspectos de interés identificados en cuanto a la realidad de la gestión pública local en ámbitos rurales, así como las características de los procesos de gestión comprendidos dentro de los propósitos y el contexto normativo asociados a la Descentralización, en el nivel de gobiernos locales.

En segundo lugar, se presenta un marco teórico que apunta a examinar los fundamentos y teorías que derivan de los paradigmas para la Administración Pública; y que provienen fundamentalmente de los aportes de las Ciencias Políticas y la Ciencia Administrativa. Estos, según la literatura revisada, han servido de fuente de origen a la adopción de principios y técnicas para la gestión. Esta revisión no deja de ser relevante para este Estudio en vista que es hecho factual que las organizaciones públicas en el Perú han venido ensayando, por décadas, con un mismo conjunto de técnicas administrativas y herramientas de gestión de amplia difusión. La revisión teórica ha permitido, además, de ayudar identificar un método sistemático para explorar la realidad de la gestión pública en municipios rurales.

En tercer lugar, se presenta un marco conceptual que sirve de soporte a los parámetros bajo los que se ha definido el Estudio y sus instrumentos. En cuanto a los procesos específicos dentro de la gestión, se toma en cuenta la madurez en cuanto a que las municipalidades se aproximen a escenarios de política previstos en la Descentralización. Operativamente, ello implica identificar su estado actual y explicar qué tipos de visiones, políticas o prácticas emplean autoridades y gestores locales en ejes concretos, como Desarrollo Económico Local, Desarrollo social y Lucha contra la Pobreza, Prestación de Servicios Públicos y Gestión Ambiental y manejo del Territorio. En esta sección cobra importancia el empleo de definiciones operativas y de marcos de referencia que coadyuvan al análisis, interpretación y presentación de resultados.

La última parte comprende la presentación de resultados y las conclusiones del Estudio. Como punto de partida, se describe brevemente la metodología aplicada y las actividades de campo, las entrevistas a expertos y el instrumento de recolección de datos (el detalle de la metodología se halla en los documentos preliminares). En cuanto al análisis y presentación de resultados, éstos se sirven de dos técnicas. La primera es un marco de referencia denominado “modelo de madurez de la gestión”. La segunda busca identificar el grado de avance en ciertas metas de desempeño, asociadas a los ejes de gestión estudiados, denominado “modelo de evaluación del desempeño”. Ambas se apoyan en constructos teóricos, evidencia empírica, conocimiento tácito de expertos, en la observación, y en un piloto. Este último tuvo el propósito de contribuir al ajuste del instrumento de recolección de datos y a la definición del empleo del modelo de medición de desempeño.

El informe concluye con el abordaje de las conclusiones en función de las preguntas de investigación y de aspectos que se rescatan del Estudio, que permiten reflexionar sobre los tipos de lecciones aprendidas que podrían servir para orientar los esfuerzos de fortalecimiento de la gestión municipal en ámbitos rurales en el Perú.



# ASPECTOS GENERALES DEL ESTUDIO

2

## 2. ASPECTOS GENERALES DEL ESTUDIO

El presente Estudio de carácter exploratorio ha tenido como objetivo principal contribuir a ganar un mayor entendimiento sobre el estado actual en que se hallan las prácticas de gestión asociadas al ejercicio público en municipalidades de ámbitos rurales en el Perú; así como a identificar aspectos asociados a las oportunidades y desafíos que influyen sobre la gestión municipal, desde la perspectiva de la población y los actores que actúan en el entorno local.

El Estudio ha comprendido un trabajo de campo conducido con 68 municipalidades y entrevistas con expertos de amplia trayectoria en el ámbito de la gestión pública, las políticas públicas y los servicios públicos. Entre ambas fuentes de información, se ha logrado aproximar un marco de referencia basado en evidencia, que se espera aporte a la toma de decisiones en materia de políticas de fortalecimiento asociadas a la agenda de la descentralización. Asimismo, se espera que los hallazgos sirvan para revalorizar el valor agregado con que las buenas prácticas de participación y trabajo en red que están ocurriendo en municipios rurales pueden aportar al desarrollo de los Gobiernos Locales en el Perú.

Las preguntas sobre las cuales el Estudio ha centrado su atención son las siguientes:

- 1.- ¿Qué se entiende por municipio rural? ¿Qué lo caracteriza? ¿Cómo son las relaciones rural-urbanas?
- 2.- ¿Cómo se dan las relaciones de poder en municipios rurales? ¿Cómo entienden los alcaldes, los funcionarios públicos y la población organizada el Poder, la Política y la Gestión Pública?
- 3.- ¿Cómo se entiende el buen gobierno en ámbitos rurales? ¿Cuáles serían sus indicadores?
- 4.- ¿Qué caracteriza a la gestión pública en municipios rurales? ¿De qué procesos se compone?
- 5.- ¿Cuáles son los indicadores de desempeño clave de la gestión municipal en ámbitos rurales?
6. -¿Cómo es la gestión en Planificación en el ámbito rural? ¿Cómo se puede medir el desempeño?
7. -¿Cómo es la gestión en Desarrollo Económico Local en el ámbito rural? ¿Cómo se puede medir el desempeño?
8. -¿Cómo es la gestión en Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza en el ámbito rural? ¿Cómo se puede medir el desempeño?
9. -¿Cómo es la gestión en Ambiente y Territorio en el ámbito rural? ¿Cómo se puede medir el desempeño?
- 10.- ¿Cómo es la gestión en Servicios Públicos en el ámbito rural? ¿Cómo se puede medir el desempeño?
11. -¿Qué ajusten se deben hacer al marco normativo para que se brinde un apropiado tratamiento a las municipalidades en ámbitos rurales?



# MARCO TEÓRICO



### 3. MARCO TEÓRICO

El marco teórico va a contribuir a puntualizar ejes de actuación de la Administración Pública sobre los que diversas escuelas de pensamiento han centrado sus esfuerzos, a partir de su surgimiento y progresiva independización del campo de estudio que le dio origen: Las Ciencias Políticas.

Se destacan los enfoques que parecen haber perdurado en las preferencias de los decisores políticos con relación a concebir el ejercicio de poder (política como *locus*) y el ejercicio de la función pública (administración como *focus*) en países que han buscado ampliar cualitativamente el ámbito de actuación del Estado, para fomentar el bienestar de la sociedad, en la última centuria. Sin embargo, las diferentes etapas por las que ha atravesado la Administración Pública, revelan que la articulación entre la política y la dimensión tecnocrática de ejecución de políticas (gestión) ha sido débil.

En algunos periodos, los paradigmas de la Administración Pública han privilegiado el ejercicio del poder en torno a asegurar la seguridad nacional y definir la dirección de las dinámicas económicas y sociales en un país. Inicialmente, la inclinación de la Administración Pública ha virado hacia las Ciencias Políticas. Posteriormente, los paradigmas han estado más centrados en la aplicación de tecnologías de gestión para hacer más efectiva la aplicación de políticas y la administración desde las organizaciones gubernamentales. En estos periodos, la inclinación se ha volcado hacia las Ciencias Administrativas o Management. En tal sentido, en esta sección se efectúa una revisión de los paradigmas más relevantes que la Administración Pública y el Management han adoptado.

Asimismo, en esta sección se abordan planteamientos asociados a lo que se viene denominando “la Nueva Administración Pública” y a la visión de “lo Rural”. En cuanto a lo primero, se destaca que en el ejercicio del poder político formal y en el ejercicio de la función pública, se hallan presentes la ética pública, la participación e involucramiento de la población y actores locales, y los liderazgos y toma de decisiones en función de definir qué implican los “asuntos de interés público” en una sociedad. Con respecto al entendimiento rural, pese a que el estado del conocimiento aún dista mucho de constituir un cuerpo teórico coherente, se ha observado una evolución progresiva de lo rural, desde una noción basada en lo agrícola y distante, hacia una noción que destaca por su enorme importancia para la sociedad urbana y para la conservación del patrimonio natural, entre otros muchos aspectos que hacen necesario entender la real importancia de lo rural para un país y, en general, para el mundo.

En la última parte se busca marcar las diferencias de enfoques sobre la base de lo que aportan algunos estudios que han hecho hincapié en la naturaleza tan diversa de los espacios rurales. Ese punto es relevante en el sentido que en diversos países, los criterios para definir un municipio rural están tomando en cuenta aspectos que van más allá de criterios como el número de habitantes, el número de viviendas contiguas en el caso urbano o la base económica agrícola –para considerar aspectos como el tejido social y los aspectos ambientales.

### 3.1. EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A poco más de un siglo de la aparición de la Administración Pública –cuyo hito se atribuye a la obra de Woodrow Wilson “*The Study of Administration*”–, el interés de mejorar el desempeño en lo que se ha venido a denominar como Gestión Pública ha aumentado en todo el mundo. En el presente, sin embargo, las fuerzas que movilizan los esfuerzos por lograr mejoras que tengan impacto sobre la praxis de la gestión pública obedecen a aspectos interrelacionados y complejos.

El contexto en que la Administración Pública emerge hacia fines del siglo XIX, desde el campo de las Ciencias Políticas, obedece a las demandas de un fenómeno relativamente reciente de organización de las sociedades en torno a países (Estados y constituciones que hacen de cada ciudadano “*igual ante la Ley*”). El fenómeno germina hacia fines del siglo XIX, alcanza su plenitud luego de la Segunda Guerra Mundial, y aún no se ha detenido. Pero sus fundamentos se remontan al periodo griego clásico (siglos VII a III a.C.), donde la igualdad ante la Ley cualificaba a un ciudadano dentro de un Estado-nación. A dicho periodo corresponden los diálogos sobre la canalización del poder de los nacionales en torno al ente abstracto denominado Estado –como se aprecia en los diálogos de Sócrates y Platón.

El desarrollo de las Ciencias Políticas y de otras ciencias sociales y “duras” (como la Física), así como el surgimiento de disciplinas como la Ciencia de la Administración, el Comportamiento en las Organizaciones, la Economía y la Sociología, entre otras, ha obedecido a las demandas de un cambio dramático en el contexto nacional, expresado a escala global. Sin embargo, el escenario del siglo XXI se configura de modo más complejo, por fuerzas que abarcan todos los campos de actuación de la sociedad y que impulsan el avance tecnológico, las estructuras industriales y la migración, entre otros.

En tal sentido, el interés por fortalecer las capacidades de gestión en las instituciones del Estado ha trascendido la discusión sobre límites del ejercicio del poder –como ocurrió en las fases iniciales de la Administración Pública– y tampoco se ha limitado a buscar una forma eficiente, eficaz y económica de atender las necesidades sociales –como se estableció a mediados del siglo XX con el surgimiento del servicio civil. El fortalecimiento está siendo entendido como el proceso de construcción y aplicación de políticas asociadas al amplio espectro de asuntos de interés público que influyen en las condiciones en que se desenvuelve una sociedad. Este proceso es el sustrato de “la Nueva Administración Pública”.

El nuevo paradigma para la Administración Pública busca recuperar las oportunidades e impulso perdidos debido a la inercia que ha marcado el desarrollo de los paradigmas precedentes; los que han polarizado dos enfoques: La localización o *locus* (dónde se ubica el Estado, en función del poder que representa) y la focalización o *focus* (qué es lo que hace el Estado, en función de la responsabilidad que asume). Ambas escuelas de pensamiento han favorecido direcciones opuestas en distintos periodos de tiempo, y tal fenómeno es conocido como la dicotomía Política-Administración.

En un momento prevaleció la toma de decisiones de política por parte de la burocracia estatal (postura favorecida por las Ciencias Políticas); lo que determinó mayor énfasis en el ejercicio del poder a través de políticas más próximas a atender las necesidades sociales, pero a costo de restar oportunidades para profesionalizar la ejecución de dichas políticas y adoptar tecnologías para mejorar el desempeño en la organización pública. En otro momento prevaleció el intento de adoptar principios universales de administración para dar un sustento científico al ejercicio público –aunque no logró despejar dudas sobre el riesgo de perder contacto con las necesidades sociales y los asuntos de interés público.

En el balance ambas posturas han mostrado ser insostenibles. El paradigma que elimina la dicotomía en favor de un modelo interactivo, emerge como la más promisoría estrategia para llevar el estado del conocimiento y la praxis en Administración Pública a nuevos estándares de desempeño; tanto en la dimensión política, que enfatiza el mayor impacto en la sociedad, como en la dimensión administrativa, que enfatiza la eficiencia en el ejercicio de la función pública: Política y ejercicio no pueden dissociarse.

El nuevo paradigma enfrenta desafíos de recobrar impulso, lograr impactos desde el interno de las instituciones del Estado, y contribuir a mejorar las relaciones con las organizaciones que actúan dentro de la sociedad. A ello se suman las limitaciones de los gobiernos para decidir y actuar oportuna y competentemente ante eventos del entorno, que se manifiestan mejor en ámbitos locales. El anclaje local se manifiesta en la interrelación entre espacios urbanos y rurales y en la dirección de las tendencias demográficas y socioeconómicas. En el ámbito rural, por ejemplo, el aumento de la población conduce a la fragmentación –una parte se dispersa alrededor de la porción urbana, y allí surgen servicios similares a los hallados en ámbitos urbanos; mientras que la infraestructura pública se torna en un vaso comunicante entre las áreas menos pobladas y el casco urbano del municipio rural.

Tanto para países desarrollados como en vías de desarrollo, las dinámicas sociodemográficas han sido modeladas bajo ciertos parámetros (por ejemplo: crecimiento moderado de la economía global y local, mejora sostenida en los índices de desarrollo humano, conquista de los objetivos del milenio, éxito en el desarrollo tecnológico que tiende a reducir la dependencia energética con base en combustibles fósiles). Estos parámetros son relevantes para afinar la definición del marco de acción gubernamental, así como para enfrentar las relaciones indivisibles entre lo urbano y lo rural.

No obstante, los escenarios en perspectiva son complejos y demandan además una definición más comprehensiva del papel del Estado. Por ejemplo, en los escenarios más favorables –difundidos en reportes del IPCC (panel patrocinado por Naciones Unidas), Banco Mundial y centros de investigación alrededor del mundo–, la población mundial continuará en aumento. Impulsada por el crecimiento económico y mejores condiciones de vida en las economías emergentes (en Asia principalmente) rozará los 12 mil millones de habitantes en 2025, para luego estabilizarse en torno a los 9 mil millones de habitantes en 2050. En este grupo de escenarios, la relación urbano-rural será mucho más intensa de lo que pudiese sugerir la distribución poblacional esperada (75% vivirá en las urbes y 25% en los ámbitos rurales); lo que implica que aún no se ha podido avizorar un mundo sin ruralidad.

Bajo el razonamiento anterior, la dicotomía Política-Administración no sólo ha terminado mostrándose carente de propósito, sino también como una imposibilidad práctica. En el caso del Perú y la mayoría de países de la región, los esfuerzos de modernización del Estado y de Descentralización no parecen alcanzar la madurez, debido, en buena parte, a un abordaje aún intuitivo sobre cómo gobernar, cómo trabajar políticas públicas, cómo operar políticas públicas y cómo articular esfuerzos en red.

A pesar que se dispone de evidencia empírica de soporte a un paradigma del Estado que combine de modo interactivo el *locus* (localización) y el *focus* (focalización), existe un gran vacío de conocimiento sobre dilucidar, por ejemplo: (a) qué condiciones

influyen en el accionar de las instituciones de gobierno local en ciertos escenarios y bajo ciertos requerimientos de política pública; (b) qué fundamentos son extrapolables entre ámbitos urbanos y rurales; (c) qué arreglos en la arquitectura institucional (estructura y normas) facilitan la implementación de políticas y la alineación de los procesos de gestión con los objetivos de las políticas y las condiciones del entorno; y (d) qué tecnologías de gestión son efectivas para conducir ciertos procesos en función de ciertos contextos.

En suma, en el contexto de la Administración Pública se advierte un rezago en el desarrollo de un cuerpo sólido de conocimiento teórico de aplicación práctica, así como en capacidades humanas (en la burocracia estatal) e institucionales (en la organización pública). Como medida contingente, pero insuficiente, las organizaciones gubernamentales (como las municipalidades) siguen experimentando con algunos de los desarrollos iniciales de la Ciencia Administrativa –como ocurre con la adopción de principios administrativos y documentos de gestión, cuyo origen data de principios del siglo pasado. En beneficio de tal elección, las municipalidades han asimilado parte del cuantioso capital intelectual producido por Administración. La potencial desventaja es que ese capital no necesariamente pondera suficientemente los asuntos de interés público –que son mejor abordados por las Ciencias Políticas.

### 3.2. PARADIGMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En *“Public Administration and Public Affairs”*, Nicholas Henry (1975) refiere que los paradigmas de la Administración Pública deben analizarse a la luz de políticas públicas realizadas por gestores públicos (como parte de la burocracia estatal), que deben ser aplicadas con un propósito específico; de modo que su foco de atención es por un lado, el interés público –dado que las políticas afectan la vidas de la personas– y, por otro lado, la aplicación (Administración Pública).

La Administración Pública busca, según recientes paradigmas, combinar teoría y praxis para: (a) promover un mayor entendimiento sobre el gobierno y sus vinculaciones con la sociedad; (b) estimular la definición de políticas públicas que brinden una mejor respuesta ante las necesidades sociales; (c) implementar prácticas de gestión en función de criterios de eficacia, eficiencia y sensibilidad frente a los requerimientos de los ciudadanos.

Bajo este argumento, Stephen Bailey (1968) planteó las características de la Administración Pública según cuatro teorías: (a) Descriptiva, en términos de estructuras jerárquicas y relaciones, de acuerdo a su entorno de competencias; (b) normativa, como el valor agregado de aquello que los gestores públicos podrían lograr, de acuerdo a su campo de alternativas de decisión –que se complementa con lo que los expertos

puedan recomendar en cuanto a políticas–; (c) de supuestos, que se centra en analizar al gestor público, sin acudir a extremos de comportamiento positivo o negativo; y (d) instrumental, que trae a escena la aplicación de técnicas administrativas (tecnologías de gestión) para coadyuvar al logro de objetivos sociales, con eficiencia y eficacia.

La teoría de Bailey permitió identificar tres pilares fundamentales para la Administración Pública, sobre los que descansa su campo de actuación: El Comportamiento Organizacional y el comportamiento de las personas en una organización pública; las Tecnologías de Gestión; y el Interés Público –donde, además, se incorporan la ética pública y los asuntos públicos.

En atención a estos componentes, resulta difícil vincular de lleno la Administración Pública a las Ciencias Políticas (el campo del cual surgió), o a las Ciencias Administrativas (el campo que le sirve de alter ego). Es diferente de las Ciencias Políticas, por su énfasis en la estructura burocrática, el comportamiento de la organización y los procedimientos. Es diferente de las Ciencias Administrativas, porque las organizaciones gubernamentales, a diferencia de las organizaciones con fines de lucro, no hallan límites a los asuntos de interés público –es más, son su razón de ser.

Un paso más allá, Golembiewski (1974) identificó cinco paradigmas y los caracterizó en términos del *continuum locus-focus*. En el *locus* (“localización” o “el dónde”), la figura del “gobierno” que ejerce el poder es, en términos institucionales, el principal planteamiento para la Administración Pública. En el *focus* (“focalización” o “el qué”), la especialización desarrollada (como la adopción de “principios de la Administración”) es el principal planteamiento para la Administración Pública. Este marco de referencia implica que cuando el énfasis es puesto en la “localización” (*locus*), el ejercicio de la función pública ve disminuida la “focalización” (*focus*) y viceversa.

El *continuum locus-focus* incorpora los aportes de varias escuelas de pensamiento en Administración Pública; partiendo con la introducción de la dicotomía Política-Administración, atribuida a Woodrow Wilson (1941) –para muchos, el originador de la Administración Pública. En todas ellas, la tensión se manifiesta en el conflicto entre actividades “políticas” y actividades “administrativas”. Sin embargo, también es cierto que toda organización gubernamental es, por naturaleza, política.

### 3.2.1. La dicotomía Política-Administración (1900-1926)

Este paradigma aborda dos situaciones que surgen cuando la Administración Pública inicia su camino separada de las Ciencias Políticas. Frank J. Goodnow planteó, en “*Politics and Administration*” (1900), que el Gobierno tiene dos funciones: La Política, que atiende las políticas públicas, como expresión de la voluntad del Estado; y la Administración, que se ocupa de la implementación de políticas. Asimismo, el órgano legislativo, asistido por el órgano judicial, debería determinar las políticas y

su alcance; mientras que el órgano ejecutivo debería encargarse de administrar su implementación, de manera imparcial y apolítica. Para Goodnow, el énfasis radicaba en el locus, y favorecía a la burocracia estatal –posición más cercana a entender la Administración Pública como rama de las Ciencias Políticas.

En *“Introduction to the Study of Public Administration”*, Leonard D. White (1926) añadió que la Política no debía interferir con la Administración; y que en la medida que la Gerencia –término similar al usado por la Ciencia Administrativa– se ocupase de los aspectos técnicos –con eficacia y eficiencia–, la Política podría instalarse como una disciplina que crea valor (*value free science*). La Administración sería, por tanto, más competente en asuntos como organización, presupuestación y manejo del personal; y la Política se reservaría asuntos como las políticas nacionales y locales.

El favoritismo en el *locus* extendió la vigencia de su paradigma por buena parte de la primera mitad del siglo XX. Pero impidió que se produjeran avances organizativos que pudiesen ser aplicados a las entidades públicas, como pudo ser la aplicación temprana de la Teoría de Organizaciones –que fue absorbida por la recién surgida Administración de Negocios–; entre muchos otros desarrollos en los que no se ha producido la necesaria adecuación o adaptación para su empleo en el campo público.

### 3.2.2. Los principios de Administración (1927-1937)

El punto de partida de este paradigma fue la difusión de la obra *“Principios de Administración Pública”* en la que W.F. Willoughby (1927) propone un conjunto de principios que (al ser principios) serían de aplicación en cualquier configuración administrativa; independientemente de variables como la cultura, el clima interno, las funciones y la misión de la organización, entre otros. Siendo así, los gestores podrían ser expertos en su trabajo con tan sólo ser expertos en aplicar dichos principios.

Influenciada por desarrollos paralelos como *“Industrial and General Management”* de Henry Fayol (1930) o los *“Principios de Organización”* de James D. Mooney y Alan C. Reiley (1939), la difusión de los principios administrativos llevó a la Administración Pública a su periodo cumbre entre 1930 y 1940. El énfasis giró a favor del *focus*. El giro cobró impulso luego que Luther Gulick y Lyndall Urwick (1937) publicaron *“Papers on the Science of Administration”*, donde plantean siete principios: planeamiento, organización, selección, dirección, coordinación, rendición, presupuestación.

En la década de 1940 surgieron corrientes contrarias, influenciadas por el clima de la Segunda Guerra Mundial. Se replantearon las preguntas sobre el papel del Estado, y se experimentó una demanda intensa por tecnologías para hacer gestión por parte de los sectores industriales emergentes. En 1946, Fritz von Morstein-Marx publicó *“Elementos de la Administración Pública”*; donde planteó que los aspectos “técnicos”, como la toma de decisiones sobre asignación presupuestal o sobre cambios en

el personal, en realidad no era objetiva, sino que necesariamente tenían un alto componente político.

Herbert Simon (1947) sostuvo, en "*Administration Behavior: A Study of Decision-Making Processes*", que no era posible hablar de Principios de Administración. Demostró que a cada principio se anteponía otro. El caso ejemplificado fue el "*Span of Control*" (o alcance del control ejercido por los gerentes), que plantea que un gerente sólo puede controlar efectivamente a un limitado número de subordinados. Al pasar cierto número (no hubo consenso sobre cuál sería ese número), la comunicación de órdenes se tornaba difusa y el control se diluía. Según ello, la organización que pretenda adoptar este principio para favorecer el control, tendría una estructura organizacional vertical (varios niveles jerárquicos). Pero si la organización pretende maximizar la efectividad de la comunicación y mantener el flujo de órdenes sin distorsiones –para aumentar la capacidad de respuesta y el control–, buscaría mantener un mínimo número de niveles jerárquicos. Según ello, la organización tendría una estructura plana. Esta predicción, en la práctica, mostró que los principios no eran invariables; y difícilmente podrían sostenerse como parte de las características que definen a la Administración Pública.

### 3.2.3. Administración Pública como Ciencia Política (1950-1970)

A consecuencia de los eventos arriba descrito, para fines de la década de 1950 los dos paradigmas experimentados mostraron sus debilidades. Y en particular, las corrientes contrarias al segundo paradigma sostuvieron que existía un gran riesgo en permitir que la Administración Pública tuviese un énfasis "técnico" que alejara a la organización pública de la realidad social y del manejo político.

Este contexto, aunado a los eventos de la era post Segunda Guerra Mundial, sirvieron para que las escuelas de pensamiento en Ciencias Políticas recuperaran influencia sobre la Administración Pública. Incluso cuando los defensores de la Administración Pública identificaron una concepción más sólida –Simon sostuvo que dos tipos de Administración Pública armoniosamente interrelacionados (uno con énfasis en ciencia aplicada y otro en política pública) debían convivir. El interés académico disminuyó rápidamente, y con ello el incentivo para que las organizaciones gubernamentales y los gestores evitaran reproducir concepciones centradas en el locus (la política), en desmedro del *focus*.

### 3.2.4. Administración Pública como Ciencia de la Administración (1956-1970)

En esta fase, la disociación entre teoría y práctica asociada a la Administración Pública tomó rumbos distintos. El sector académico remanente buscó en la Ciencia Administrativa una alternativa para ampliar la producción intelectual –animado por la expansión de ésta y la aparición de disciplinas como la Teoría Organizacional (que busca entender el comportamiento organizacional) y la Administración Gerencial o Management (que persigue la efectividad organizacional y la eficiencia en procesos).

La Ciencia Administrativa mostró ser un campo propicio para el desarrollo de técnicas especializadas (énfasis en el *focus*), y dejó en segundo lugar las consideraciones con relación al marco institucional. En el período intermedio (década de 1960s), desarrollos en el campo del Comportamiento y la Teoría de Organizaciones –destacan “*Handbook of Organizations*” de James March (1965) y “*Organizations in Action*” de James Thompson (1967)– llevaron a considerar a la Ciencia Administrativa o Management, como el mejor referente para la Administración Pública.

Esta fase coincidió con la instalación de programas de posgrado en Administración Pública dentro de las Escuelas de Administración, y la aparición del Desarrollo Organizacional, que aportó ideas sobre “democratización” de la burocracia y “actualización” de los miembros de la organización (al parecer, la idea germinadora de fortalecer capacidades). Esto acercó el pensamiento de la Administración Pública al del Management. Por otro lado, sirvió para reflexionar sobre sí al adoptar el *focus* del Management (que plantea que todas las organizaciones comparten patologías comunes), acaso se diluiría la noción de Administración Pública; o sí las Escuelas de Negocios estaban preparadas para abordar asuntos de “interés público”; entre otras ideas que llevan a preguntar qué debe entenderse como dominio de la Administración Pública y dónde queda todo lo demás –si acaso cabe hablar de Administración Privada.

### 3.2.5. Administración Pública como Administración Pública (1970 en adelante)

A partir de la década de 1970 el interés por entender el ámbito de competencia de la Administración Pública en función del interés público, ha cobrado impulso; así como también la motivación por hallar un paradigma que equilibre los enfoques de *locus* y *focus* –lo que Simon había anticipado en los años 1940s– y enfrente mejor los ajustes del escenario institucional y las relaciones con los actores del entorno. En ello, los criterios para diferenciar entre interés público e interés privado son más difíciles de definir empíricamente. El ejemplo se aprecia en las agencias reguladoras, que se hallan muy vinculadas a la marcha de un sector –donde intervienen empresas privadas– y a las tendencias que son relevantes para el desarrollo de dicho sector. En tal sentido, es improbable hallar una organización pública (o privada) a la que le sean ajenos los asuntos de interés público.

Según sostiene Henry (1975), la noción de “Público” dentro del sustantivo Administración Pública no puede quedar limitada al ámbito institucional, sino que debe alcanzar aquello que afecta el interés público. Ello convierte a la Administración Pública en demandante de conocimientos e instrumentos que le ayuden a enfrentar nuevos escenarios; y reconociendo que los comportamientos y juicios de los gestores son tan importantes como su desempeño –lo que introduce las nociones de “Ética Pública” y “Asuntos Públicos” como partes de un paradigma, donde *locus* y *focus* tienen que armonizar, y el *locus*, además, mira hacia la mejora en la calidad de las relaciones con los actores del entorno.

Recientemente surgió el enfoque de “Nueva Gestión Pública”, inicialmente descrito por Frank Marini (1971) en *“The New Public Administration: The Minnowbrook Perspective”*. En él, se aboga por un mayor activismo en asuntos tales como el desarrollo de los miembros dentro de la organización, la atención a los problemas de urbanismo y la violencia, entre otros. Ello sugiere un tono moral que ha servido para ahondar en la noción de Ética Pública –que propone una “ética interna”, que apunta al papel del individuo dentro de la organización (cómo es tratado y cómo trata a los demás), y una “ética externa”, que hace lo propio con la relación entre la organización y los individuos fuera de ella.

Según la literatura, el paradigma de la Nueva Administración Pública está en fase de construcción (sobre todo en países en desarrollo) y redefinición (sobre todo en países desarrollados). La evidencia sugiere que este paradigma se apoya en una base científica que le aporta tecnologías para la ejecución de políticas mediante sistemas y procesos (gestión) de gestión, y también fundamentos para transformar la organización en función del entorno –como los derivados de la Teoría Organizacional, sobre entender “cómo” y “por qué” funcionan las organizaciones. Parte de sus características incluyen la redefinición del “locus” en términos de la capacidad organizacional para prescribir políticas públicas y enriquecer la toma de decisiones, con las perspectivas que aportan disciplinas emergentes como la Economía Política y el Análisis de Políticas (predecir y evaluar resultados de opciones de políticas).

### 3.3. PARADIGMAS DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

Desde su introducción a inicios del siglo XX, la Ciencia Administrativa ha estado ligada al estudio y praxis en materias referidas a la marcha de las organizaciones. Ha absorbido y, al mismo tiempo, ha dado lugar a especialidades de utilidad para organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; como la Teoría de Organizaciones, la Teoría de Decisiones, la Teoría del Comportamiento y la Teoría del Desarrollo Organizacional. Su énfasis en crear y validar fundamentos y técnicas de Administración que le han valido convertirse en un marco de referencia que apunta a llenar vacíos que las Ciencias Políticas y la Administración Pública no han podido resolver –como la adaptación de la organización al cambio en el entorno y la mejora de su capacidad de respuesta.

En cuanto a su evolución, Quinn, Faerman, Thompson y McGrath (2003) figuran entre quienes han brindado un panorama integral de los paradigmas de la Ciencia Administrativa, y de las tecnologías y conceptos relevantes en cada fase de su evolución. El punto de partida, en la primera mitad del siglo XX, estuvo marcado por paradigmas y enfoques gerenciales de toma de decisiones, basados en el eficiente uso de los recursos, la productividad y la especialización de la mano de obra –factores críticos que constituyen el *focus* de la organización (en torno a la búsqueda de ventaja competitiva).

Los paradigmas de la Administración se orientaron hacia la maximización del producto, alentados por el Estado como principal cliente y por los estímulos para desarrollar innovaciones tecnológicas –que impulsaron el surgimiento de los mercados de consumo a gran escala; por ejemplo, mediante la aplicación comercial de invenciones, reguardadas por mecanismos de protección industrial y patentes (las que otorgaban a sus desarrolladores monopolios temporales para recuperar su inversión).

Hay consenso que la Administración de la primera mitad del siglo XX era “normativa” (convención sobre “cómo funciona la realidad”) y se apoyaba en métodos estándar (rudimentarios para los actuales estándares) que se pensaba podían aplicarse a cualquier tipo de organización. En la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, se entendió la dificultad de tratar de extender las tecnologías de gestión vigentes a todas las situaciones que experimentan las organizaciones; más aún cuando se observó que el entorno experimenta transformaciones a gran velocidad –lo que dificulta que las organizaciones poco flexibles puedan adaptarse. En tal sentido, se empezó a prestar atención a factores asociados al aumento de la productividad y la adaptabilidad ante cambios en el entorno; donde entran en juego la tecnología, los procesos, la estructura organizativa y los recursos humanos.

En la segunda mitad del siglo XX, el foco de atención de la Administración enfatizó la organización no como un concepto, sino como un modelo de funcionamiento de procesos con características definidas en términos de flexibilidad, innovación, productividad, eficiencia operacional, diseño ad-hoc (para ganar flexibilidad), interacción con los sistemas de planeación, presupuestación, medición de desempeño, y con mayores responsabilidades para la alta Gerencia –el nivel de toma de decisiones estratégicas. Esta visión marcó la pauta inicial del Management (Gestión).

Los paradigmas de este periodo ahondaron en lo “descriptivo” (cómo funciona la realidad); donde no hay recetas únicas, sino más bien recetas complejas, a medida de una organización que opere en un tipo de sector o industria. El común denominador de toda receta sería ayudar a que una organización mantenga una lectura fiel de las dinámicas del entorno, cree estrategias para identificar y aprovechar oportunidades que surgen por el cambio, ajuste su diseño organizativo para implementar estrategias y responder ágilmente al contexto cambiante, y aproveche la información del desempeño pasado.

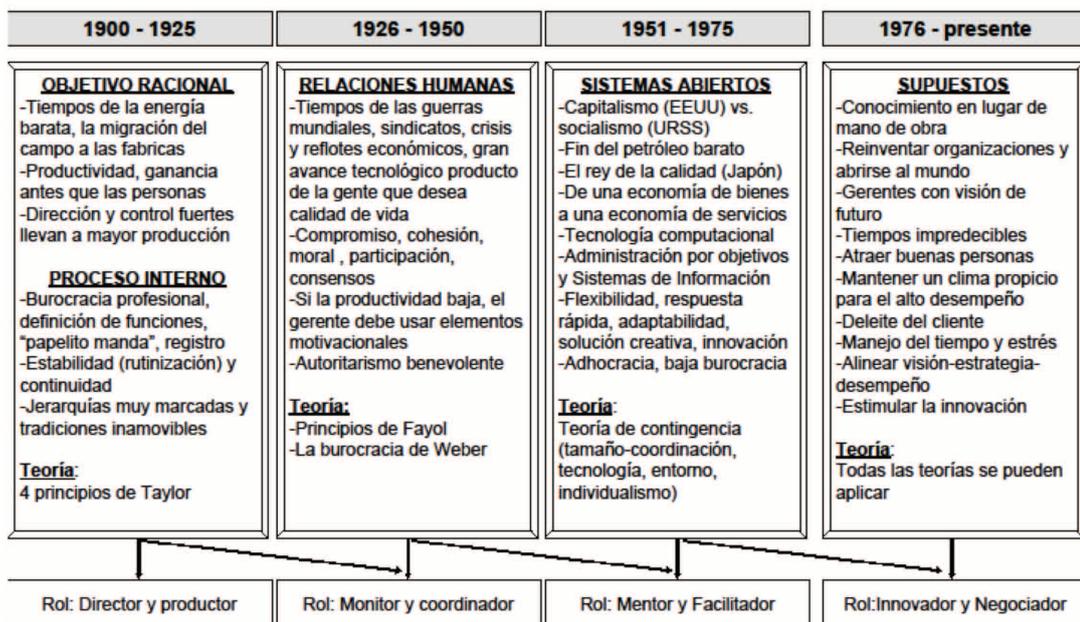
Un paradigma integrador de la gestión que refleje mejor los desafíos que la realidad plantea a las organizaciones, se hallará necesariamente en la confluencia entre lo normativo o estable y lo descriptivo o flexible; entre lo operacional y lo estratégico; y entre el diseño organizacional que brinda estabilidad y al mismo tiempo flexibilidad. Este carácter híbrido contingente y va más allá de intentar definir una organización

por lo que es, para pasar a definirla en función de lo que hace y lo que puede hacer –que es el criterio que sustenta la noción de “modelo de gestión”.

### 3.3.1. Paradigmas de la Administración: Marco referencial para la Administración Pública

En poco más de 100 años de vida, y a pesar que subsisten diferentes escuelas de pensamiento, la Administración ha producido desarrollos de amplia difusión y aplicación tanto en empresas como en organizaciones gubernamentales. Estos desarrollos han conseguido aproximar un equilibrio entre el *locus* y el *focus*, pero bajo términos de carácter más interno (énfasis en el *focus*); es decir, poniendo énfasis en la organización, pero en función de sus propósitos, capital humano (énfasis en los papeles diferenciados entre las jerarquías gerencial y operacional), tecnología y mecanismos operacionales. Estos aspectos o componentes se hallan en la base de cada uno de los paradigmas sucesivos; sobre los que existe amplio consenso en cuanto a que éstos comprenden: El Objetivo Racional y el Proceso Interno (1911-1924), Relaciones Humanas (1926-1950), Sistemas Abiertos (1951-1975) y modelos de Contingencia (1976-2000); como se ve en la figura 1.

Figura 1.- Paradigmas de la Ciencia Administrativa



A diferencia de la Administración Pública, en la Administración o Management, los paradigmas no son excluyentes o sustitutos; sino que son cumulativos y se complementan de diversas maneras. Hecha la observación, se presenta una descripción de los paradigmas mostrados en la figura 1.

El contexto en que emergen los paradigmas del Objetivo Racional y el Proceso Interno (1900- 1925) coincide con escenarios en los que se busca definir el papel que compete a instituciones del Estado, versus sus pares en el ámbito empresarial y social. El momento histórico estuvo marcado por innovaciones tecnológicas que dieron lugar al auge de la era industrial –cuyos primeros pasos se dieron hacia mediados del siglo XIX en Europa y América del Norte–, a un masivo flujo migratorio desde el campo a las nuevas ciudades, provocado por una masiva demanda de mano de obra (en la época, la distribución demográfica campo-ciudad era de 75% y 25% respectivamente). Este momento histórico fue acelerado por la masificación en el uso de una abundante fuente de energía: el petróleo.

En las industrias, la preocupación central consistía en aumentar la productividad a través del empleo de una variedad de técnicas para “racionalizar” el trabajo y “controlar” que los operarios se dediquen a ejecutar tareas cronometradas y planificadas con rigor. Para ello surgieron aportes tales como los “cuatro principios de gestión” de Frederick Taylor, que permitieron al fabricante de automóviles Henry Ford (1914) introducir el concepto de “línea de producción”, que permitió reducir de 728 horas a 93 minutos la operación de ensamble de un automóvil. Para los gerentes, la preocupación principal consistía en asumir eficazmente los roles de director y productor, en un primer momento, y de monitor y coordinador, en un segundo momento. Estos dos últimos, están asociados a la especialización en el trabajo, al control férreo de la producción, al monitoreo permanente de la conducta de los operarios y a la coordinación con las áreas que intervienen en los procesos de generación de bienes y servicios.

En el sector público también se produjeron innovaciones. La industrialización hizo posible la aparición de grandes ciudades, cuya complejidad ameritó innovaciones como la planificación urbanística y la política impositiva local, en función a prestaciones del Estado (en servicios e infraestructura). La empresa moderna se convirtió en la principal fuente de financiamiento del presupuesto público (sobre todo en países que hoy se conocen como industrializados), y su actuación en los sectores de servicios públicos aceleró el desarrollo de las políticas sobre regulación y sobre estándares para la prestación de servicios públicos. En términos organizativos, prevalecieron los principios Weberianos de la “burocracia profesional”, mientras que en la dimensión operacional se masificaron los principios de Taylor, sobre la “Administración Científica” –donde destacaron los documentos TUPA, MOF y ROF.

En el segundo cuarto de siglo (1926-1950) surge el paradigma de “Relaciones Humanas”. Su aparición es consecuencia del aumento drástico en la demanda

por personal calificado –de cuya productividad dependía buena parte del éxito económico de una empresa. Fue necesario un viraje hacia el factor humano, puesto que sus límites en eficiencia para la época eran menores a la productividad de las nuevas tecnologías. Estos eventos fueron acentuados por la ocurrencia de dos guerras mundiales, en las que las industrias (y las personas) debían llevar sus niveles de productividad a niveles nunca vistos. La masificación de los sindicatos, el surgimiento de nuevos modelos de relaciones laborales y de reglamentaciones sobre el trabajo fueron consecuencias, pero sirvieron de semilla para impulsar un periodo de modernización institucional en las instituciones del Estado (pero no en todos los países); aunque en menor medida que la modernización ocurrida en las empresas y las corporaciones.

El aumento de la demanda de fuerza de trabajo en un escenario de escasez, sirvió de cuña para la rápida inserción de la mujer en la economía nacional. En el ámbito empresarial, las teorías del Objetivo Racional y el Proceso Interno mostraron sus limitaciones prácticas; mientras que el paradigma de Recursos Humanos mostró ser más efectivo; sobre todo porque también incluía la dimensión informal de los vínculos entre personas como parte del diseño organizacional y de las medidas para elevar la productividad o desempeño –como por ejemplo, el empleo de las teorías de motivación que provenían de la psicología experimental surgida a partir de los experimentos de Pavlov, y que mostraron tener efecto sobre la moral, el compromiso y, por tanto, la productividad.

En consecuencia, el papel de los gerentes también debió cambiar. Su responsabilidad no se limitaba a los resultados del negocio, sino también a crear condiciones para mantener alto el rendimiento de las personas. A las competencias para tomar decisiones se sumaron, por tanto, competencias alusivas a factores motivacionales y ambientales; lo que definió los roles del “mentor” y “facilitador”. En este contexto, cobraron impulso los aportes de Henry Fayol y Max Weber (efectividad, estabilidad y continuidad), y los de Elton Mayo y Fritz Roethlisberger (productividad a nivel de la organización). Ejemplos de estos aportes abarcan desde la influencia de los factores ambientales internos en el clima laboral (ej. iluminación), pasando por planes de desarrollo personal, hasta la construcción de relaciones (formales e informales) estimulantes; todo ello como un medio para aumentar el rendimiento y la motivación, así como para minimizar el grado de conflicto – especialmente el tipo de conflicto de negativa influencia sobre los resultados y el rendimiento de la organización.

En suma, el paradigma de Recursos Humanos fue posible en gran parte, por el momento histórico, por el auge de los sindicatos, por la reivindicación de los derechos civiles y laborales de la mujer –el Estado, sin haber actuado como impulsor, terminó ganado influencia debido a su potestad de dictar leyes sobre el particular–, y por la transformación de las industrias y de la mentalidad empresarial.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (1951-1975), la agrupación de países y nuevas repúblicas en torno a dos modelos de gobierno y política (capitalismo y comunismo), marcó puntos de inflexión en materia de política y gerencia. El Estado reforzó su papel sobre la seguridad nacional, las reglas económicas y la influencia política y militar. A este periodo corresponde el auge de las políticas públicas nacionales, con una visión macro. El Estado, continuó siendo el principal cliente y facilitador del sector empresarial. En el campo empresarial, las corporaciones experimentaron una expansión dramática en número y penetración de la mayoría de sectores de la economía nacional e internacional. Y la capacidad de adaptación al entorno y de creación de oportunidades fue la característica de las organizaciones, y ello se determinó el desarrollo de la competencia gerencial de la negociación.

En el último cuarto de siglo (1976 a la fecha), el escenario global se ha tornado impredecible. Las organizaciones buscan modelos interactivos para ganar flexibilidad y velocidad de respuesta. En Administración se habla no de un paradigma, sino una multitud de modelos de gestión que se ajustan a la realidad de distintas industrias y organizaciones, y que se conocen como “Sistemas Abiertos” y “Teorías de Contingencia”. A este periodo corresponden los modelos que enfatizan el diseño adhocrático o adaptativo y la innovación como una competencia gerencial.

### 3.3.2. Competencias gerenciales: El factor flexible

A diferencia de la evolución de los paradigmas en Administración Pública, la evolución de los Paradigmas en la Ciencia Administrativa ha tenido desde su origen en el énfasis por lograr los resultados esperados, a través del empleo de un conjunto de recursos (incluido el recurso humano) y de estrategias para enfrentar al entorno –en sus desafíos y oportunidades– y a la competencia –local y exterior. En la medida que el contexto ha cambiado, las organizaciones (principalmente las empresas) han adoptado sucesivos paradigmas; cubriendo aspectos organizativos, operacionales, de comportamiento y tecnológicos.

El papel de las personas en posición de toma de decisiones (gerentes) ha constituido uno de los principales recursos para que las organizaciones, por un lado, conserven estabilidad (los aspectos normativos, prescriptivos o estructurados), y, por otro lado, ganen flexibilidad y capacidad de respuesta (aspectos descriptivos, interactivos o estratégicos). Por ello, cada paradigma también ha supuesto la adquisición de competencias gerenciales en los tomadores de decisión (figura 1).

En el paradigma del Objetivo Racional, predominó el rol de DIRECTOR, por el que el gerente podría clarificar las expectativas de la organización y plasmarlas en PROCESOS. Como cualidades, destacan la capacidad para definir problemas, seleccionar alternativas, establecer objetivos, definir roles y tareas, generar reglas y políticas, y dar instrucciones.

Como competencias gerenciales destacan:

Competencia 1: Desarrollar y comunicar una visión

Competencia 2: Establecer metas y objetivos

Competencia 3: Diseñar y organizar

En su rol de PRODUCTOR, los gerentes deben dirigir tareas y enfocarse en el trabajo; con interés, motivación y energía. Asumen responsabilidad, completan asignaciones y mantienen alta la productividad del personal (ansiedad por lograr los objetivos).

Sus competencias características son:

Competencia 1: Trabajar productivamente

Competencia 2: Fomentar un trabajo de trabajo productivo

Competencia 3: Manejar el tiempo y el stress

En el paradigma del Proceso Interno, el rol de MONITOR implica que el gerente conoce al detalle lo que sucede en su área. Detecta si la gente cumple con las reglas y si la unidad o área cumple sus metas. Alto celo en cuanto al manejo de la información, la revisión y respuesta a información de rutina, la conducción de inspecciones y la revisión de reportes.

Sus competencias gerenciales incluyen:

Competencia 1: Monitoreo del desempeño individual

Competencia 2: Monitoreo del desempeño colectivo y de los procesos

Competencia 3: Analizar la información con pensamiento crítico

En su rol de COORDINADOR, el gerente mantiene la estructura y el flujo del sistema de trabajo. Debe ser confiable y tener capacidad de programar, organizar y coordinar el esfuerzo colectivo. Debe ser capaz de manejar crisis y atender asuntos diversos, como son los logísticos y tecnológicos.

Sus competencias son:

Competencia 1: Administración por proyectos

Competencia 2: Diseñar el trabajo

Competencia 3: Administrar de forma transversal a las funciones

En cuanto al paradigma de Relaciones Humanas, destaca el rol de FACILITADOR, porque en él se estimula el esfuerzo colectivo, la cohesión y el trabajo en equipo; y se administra el conflicto interpersonal. El gestor sigue orientado a procesos, pero ahora obtiene insumos (inputs) a través de la participación y la solución grupal a los problemas.

Las nuevas competencias gerenciales que aporta este paradigma son:

Competencia 1: Construcción de equipos

Competencia 2: Aplicar una forma participativa en la toma de decisiones

Competencia 3: Administrar el conflicto

En el rol de MENTOR, la atención del gerente son las personas; a quienes las concibe como recursos cuyo potencial debe ser desarrollado. Es sensible, de fácil acceso, abierto y justo. Escucha, apoya reclamos legítimos, da crédito a los logros de las personas. Favorece la creación de capacidades, oportunidades de capacitación y planes para el desarrollo de los empleados.

Sus competencias incluyen:

Competencia 1: Entendiéndose a sí mismos y a los demás

Competencia 2: Comunicación efectiva

Competencia 3: Desarrollar a los empleados

A partir de los paradigmas Contingentes y de Sistemas Abiertos, surge el rol de INNOVADOR. El gestor presta atención al entorno cambiante, identifica tendencias importantes, conceptualiza y proyecta cambios que se necesiten, y tolera la incertidumbre y el riesgo. Se deja guiar por ideas y la intuición. Es creativo; soñador cerebral que puede “pintar” el futuro, visualizar innovaciones, moldearlas de modo atractivo y convencer a otros de que son necesarias, deseables y deben ser apoyadas.

Sus competencias son:

Competencia 1: Vivir de la mano al cambio

Competencia 2: Pensamiento creativo

Competencia 3: Administrar el cambio

Finalmente, en su rol de NEGOCIADOR, el gerente se preocupa en mantener la legitimidad ante el entorno y en obtener recursos externos. Su imagen y reputación son esenciales. En este nivel, maduran sus habilidades para la política; son persuasivos e influyentes.

Las competencias correspondientes son:

Competencia 1: Construir y mantener una base de poder

Competencia 2: Negociar acuerdos y compromisos

Competencia 3: Presentar y sustentar nuevas ideas



# MARCO CONCEPTUAL

## 4. MARCO CONCEPTUAL

En esta sección se abordan tópicos que avanzan hacia el campo instrumental en que se desenvuelve la gestión en organizaciones municipales, partiendo de supuestos teóricos –abordados en la revisión teórica– sobre tres pilares en los que descansan los paradigmas de la Administración Pública: El interés público (énfasis en Política y el *locus*); el cuerpo herramental brindado por las Ciencias Administrativas, (énfasis en tecnologías de gestión y el *focus*); y el análisis del modelo de gestión, a través del escrutinio a la organización, a sus procesos y a los patrones de comportamiento.

Asimismo, se adopta una definición operacional de proceso de gestión, en función de subprocesos y el soporte que reciben de parte del sistema de planeamiento y de los sistemas administrativo, así como de las características estables (estructura) que permiten a la organización abordar los asuntos de interés público y las características flexibles asociadas al logro de resultados y objetivos (estrategia).

De modo específico (en los ejes de gestión a ser estudiados) la base experiencial sobre propuestas metodológicas (para el desarrollo económico, la lucha contra la pobreza y el manejo del territorio) han sido formalizadas en el cuerpo de leyes y normas alusivas a la Descentralización, las competencias municipales y las políticas sectoriales. No obstante, dichas definiciones han sido abstractas y dificultan la identificación de los procesos que puedan reproducir los resultados esperados a ser definidos desde las “políticas” o (a falta de ellas) los objetivos de desarrollo local. Esta limitación, al menos, no ha evitado la exploración sobre cómo se lleva a cabo la gestión municipal en ámbitos rurales.

## 4.1. EL ÁMBITO RURAL

La necesidad de contar con una definición sobre un término radica en la utilidad de poder emplear una caracterización convencional que sirva para diversos propósitos. Esta dinámica es recurrente en todas las áreas del conocimiento, e inicia con una exploración que busca describir un fenómeno, sus partes y relaciones. En el caso de la ruralidad, una definición sirve para, además de entender el fenómeno, derivar otras definiciones y decisiones que resultan de interés público. Sin embargo, la definición de “lo rural” no ha logrado alcanzar el grado de convencionalismo que se espera. Prueba de ello es que países distintos emplean argumentos distintos para caracterizar (no definir) lo rural, y, en base a ello, dictar o planificar medidas (políticas, transferencias de recursos, imposición tributaria). Ello ha supuesto que la mejor aproximación siga dada en función de la dualidad rural-urbano.

“Lo rural” no equivale a “lo natural”. El espacio natural comprende tipos de ecosistemas que el hombre no ha alterado de modo sensible, a diferencia de lo que ocurre en conglomerados poblacionales (de mayor o menor concentración). “Lo rural” podría estar, en muchos casos, asociado más a “lo urbano”, que a “lo natural”; de modo que “lo rural” es un estado intermedio que, continúa transformándose a semejanza de los patrones que, en el tiempo, han modelado “lo urbano”. Un proxy de una descripción “suficiente” de “lo rural”, necesariamente va a tomar como referencia aquellos aspectos que aún lo hacen diferente de “lo urbano”. Para distinguir “lo rural” hace falta un alter ego, así como para distinguir “lo uno”, invariablemente se requiere “lo otro” –principio de no dualismo.

A continuación se presentan algunos planteamientos para entender lo rural, sobre la base de la experiencia en países que poseen políticas a medida y del criterio de entender lo rural en términos de “estadio de trándiso”. En *“Rural Public Administration: Problems and Prospects”*, Frank Bryan (1986), plantea que además de criterios de población y base económica local, las consideraciones culturales y territoriales son necesarias para aproximar una definición de “rural” útil para fines de política pública. Kate Berry, Nancy Markeea, Nanci Fowlera & Gary Giewata (2001), por otro lado, concluyeron (sobre datos para Estados Unidos) que los criterios de concentración poblacional, población total y economía agrícola, eran más relevantes en cuanto a distinguir un espacio en ruta hacia lo urbano. Ambas posturas sugieren que los criterios tradicionales para entender lo rural son apropiados sólo para caracterizar cómo evolucionan los espacios hacia lo urbano.

En cuanto al Perú, el documento preliminar que sirvió de insumo para diseñar el presente Estudio (Anexo 1) se aprecia que los criterios de concentración poblacional y economía agrícola sirven para fijar parámetros dentro de los que se “mueve” lo rural, a efectos de determinar aspectos alusivos a la asignación presupuestal, los

servicios sociales, las transferencias de recursos, política pública (en menor énfasis) y administración. Sobre la base de la experiencia de instancias como la Remurpe y las ONGs, el mismo documento deja entrever que, además de aspectos culturales y económicos, también son necesarios datos que reflejen “condiciones” para la gestión local, como disponibilidad de recursos humanos calificados, posición financiera y/o grado de dependencia de las transferencias centrales.

La definición de “lo rural” no es de consenso, posiblemente por la gran heterogeneidad de situaciones que involucra. En toda caso es más frecuente hallar “caracterizaciones” de lo rural. Las definiciones vigentes, además, cambian de país a país; e incluso dentro de un mismo país, en atención a la mayor o menor especificidad que se requiere para efectos de política pública (infraestructura, servicios sociales, infraestructura, desarrollo económico y empleo, entre otros). Por ejemplo, en *“Defining Rural Oregon”*, Crandall y Weber (2005) describen cuatro características en las que se desenvuelve “lo rural”, en función de criterios más allá de la población y la base económica local; tales como: la movilidad y dispersión de las personas, el acceso a los servicios públicos, la infraestructura pública, la dotación de recursos naturales y la gama de actividades económicas y sociales presentes en la localidad. En base a dichos criterios plantearon una singular clasificación de espacios rurales: (a) Urbano-rural, (b) rural, (c) rural aislado, y (d) rural fronterizo.

## 4.2. LA ORGANIZACIÓN

La revisión de literatura en Administración Pública mostró que la entidad gubernamental adopta una configuración organizativa para trabajar en dos frentes: la definición de políticas y la aplicación de políticas. Ambas tienen el propósito de impactar positivamente sobre la realidad y, específicamente (aunque aún en términos abstractos), sobre asuntos de interés público y sobre la ética pública (comportamientos). La gestión es, asimismo, entendida como la configuración que permite avanzar del planteamiento de políticas y propósitos, hacia la aplicación de ciertas estrategias y acciones para lograr determinados cambios (algunos más específicos que otros) sobre la realidad, en términos que puedan ser identificados, analizados y evaluados –con relación a objetivos esperados.

Tratar de entender la gestión como un conjunto de procesos que parten desde la organización (un sistema formal) conduce a analizar la organización y, como parte de ella, sus procesos y e indicadores de resultados y operacionales, con la motivación de identificar la medida en que la organización logra cierto nivel de desempeño que la predispone para responder a su entorno. En ese marco, la parte más estable de la organización (como sus sistemas administrativos y mecanismos de control) necesitan reflejar un diseño que de soporte confiable a los procesos más flexibles o

que generan valor. Está lógica –compatible con el estudio de organizaciones tales como universidades y empresas– presenta vacíos para el caso de organizaciones municipales, lo que se manifiesta por la incertidumbre en cuanto a tipificar, por ejemplo, que tipos de aproximaciones siguen las municipalidades con relación a lo que plantean y predicen las teorías sobre la Organización –probablemente, lo más a hallar es que las organizaciones del Estado no han ido más allá de los planteamientos de la Burocracia de Weber.

Thompson (1967) entiende la organización como *“la integración racional e impersonal de un amplio número de especialistas, que cooperan de modo interdependiente para lograr ciertos objetivos”* –la organización necesita operar con especialistas y no requiere administradores. Bittel & Jackson (1988) apuestan por *“un sistema de actividades humanas diferenciadas y coordinadas para al empleo, transformación y combinación de un conjunto de recursos (humanos, materiales, de capital, etc.) –a efectos de obtener una solución de conjunto–, con el fin de satisfacer necesidades humanas particulares; en interacción con otros sistemas de actividades humanas y de recursos en sus entornos respectivos”*; es decir, la organización se entiende sobre la base de los “efectos” que produce en las personas, dejando en segundo orden cómo realizar las “tareas”.

Las definiciones de Organización han variado. Actualmente podrían ser aún más variadas, en virtud de aspectos que van más allá de personas y sus relaciones y de tareas –por ejemplo, la información, la tecnología, las expectativas de los usuarios, etc. Los teóricos también han estudiado la organización a partir de sus características. March y Simon (1993) postularon que las organizaciones: (a) constituían colectividades humanas con cierto propósito; (b) se caracterizan por relaciones secundarias (impersonales); (c) poseen metas especializadas y limitadas; (d) la acción cooperativa en su interior es sostenida; (e) se hallan insertas dentro de un sistema social más grande; (f) proporcionan servicios y productos; (g) efectúan intercambios con su entorno; y – en organizaciones gubernamentales– (h) obtienen sus recursos por Ley, y los mismos son administrados a través de instituciones del Estado.

En base a sus características, la organización ha sido estudiada, principalmente, desde dos corrientes de pensamiento: (a) Modelos cerrados –burocráticos, mecanicistas y jerárquico-funcionales, donde predomina la estabilidad y la racionalización–, y donde destacan la Administración Científica, la Teoría Burocrática y la Gestión Administrativa; y (b) modelos abiertos –informales, competitivos y orgánicos, donde predomina la flexibilidad y la adaptabilidad ante un entorno de incertidumbre–, que incluyen a las teorías surgidas desde la Ciencia Administrativa, y a partir del modelo de Relaciones Humanas.

*En la realidad, las organizaciones suelen seguir un comportamiento evolutivo. Por momentos, ambas escuelas de pensamiento convergen, y por otros se distancian. Ello ocurre (más en empresas) porque las organizaciones buscan inicialmente adaptarse con*

*agilidad a un entorno incierto. Luego de ello, buscan estabilizarse y rutinizar (estructurar) sus actividades, con el fin de reducir la incertidumbre y sobrevivir. Las diferencias entre una configuración rígida y una flexible no son estrictas ni perduran. Deben cambiar en función al entorno, y ello (tiene sentido) es válido para todo tipo de organización.*

#### 4.3. GESTIÓN EN UNA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

El modelo cerrado de organización es el que más se aproxima a la organización pública. Pero ello ocurre sólo a un nivel interno, con énfasis en los aspectos estables o estructurados. En realidad, toda organización no puede ser entendida en función de características, sino de dinámicas internas y externas. Extrapolando esta regla, la gestión no puede definirse por las características de la organización, sino por las relaciones subyacentes a ellas, y en función del entorno.

La definición de organización tampoco es concluyente. En su teoría de Burocracia –el más próximo a los modelos cerrados asociados a organizaciones públicas– Max Weber se refirió al “tipo ideal” de organización, como aquello en lo que la organización intenta convertirse. Sus postulados son:

- Posee una jerarquía,
- Existe un mecanismo de promoción, basado en el mérito profesional y en las destrezas,
- Emplea el desarrollo de carrera para quienes forman parte de la burocracia,
- Existe confiabilidad con relación a empleo de regulaciones y disposiciones,
- Relaciones impersonales (imparcialidad) entre los profesionales de la burocracia y los usuarios.

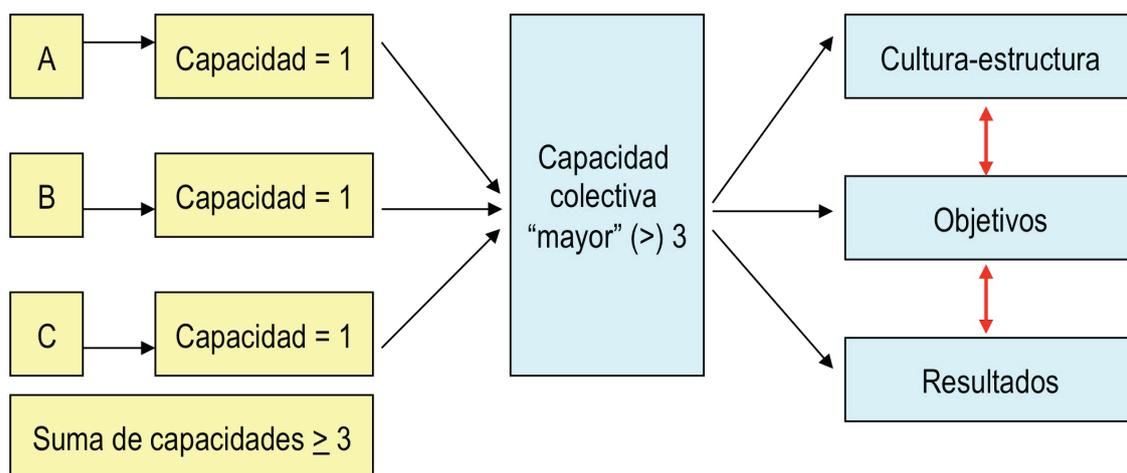
Aunque los planteamientos de Weber eran elementales, es improbable hallar organizaciones públicas que hayan logrado cumplir con lo que la teoría predice, a causa de condiciones internas o de diseños institucionales que se guían del modelo de Estado vigente en un país –por ejemplo, la arquitectura institucional en algunos países o economías de Asia (Taiwan es un caso curioso) establece que el Estado cuente con dos poderes adicionales al Ejecutivo, Legislativo y Judicial: el Desarrollo Institucional y el Autocontrol. Adicionalmente, otros mecanismos fuera de la organización también son necesarios para influir sobre su conducta, como ocurre en los mecanismos de la democracia.

Es conveniente abordar la gestión en una organización municipal bajo un esquema simplificado que, en primer lugar brinde una lectura de sus principales características (considerando que ninguna puede ser solamente estable o estructurada, ni flexible o interactiva), y en segundo lugar, que la presente como un sistema compuesto por

procesos diferenciados, pero interdependientes. Este modelo simple se aprecia en la figura 2, donde la organización es el equivalente a la sumatoria de capacidades y recursos (normas, protocolos, tecnología, personas, etc.) cuya combinación eficiente tiene el efecto de que el desempeño obtenido (por ejemplo en el logro de objetivos) es mayor a la suma individual de componentes que forman a la organización. Esta caracterización alerta sobre una realidad dramática:

*Las organizaciones públicas no mejorarán su desempeño por efectos de normas o diseños, sino por las configuraciones organizativas que coadyuvan a la obtención de ciertos resultados próximos a la misión y objetivos que justifican la existencia de la organización.*

Figura 2.- La organización y la gestión como proceso



Para ejemplo, en la figura se observa tres entidades (A, B, C). Cada uno posee objetivos, capacidades y recursos singulares, que no son necesariamente suficientes para alcanzar sus metas. Pero la suma de capacidades y recursos tiene efecto acumulativo, que resulta en una capacidad mayor a la suma individual de capacidades. Las limitaciones individuales también pueden superarse colectivamente. La formalización del acuerdo para sumar esfuerzos y capacidades con miras a lograr objetivos de común interés y respetar ciertas conductas o protocolos (para hacer predecibles los pasos que llevarían a los resultados esperados) determina el comportamiento organizacional, más que su diseño orgánico.

Las organizaciones no son constructos estáticos. Tienen un ciclo de vida que implica crecer y luego enfrentar la posibilidad de decaer y, eventualmente, desaparecer o revitalizarse. El ciclo de vida está dado en función de sus perspectivas a futuro (visión),

propósitos (misión), valores agregados para la sociedad (objetivos estratégicos), medidas de desempeño (en la estrategia, los procesos y los resultados) y los paradigmas que privilegien los gerentes (sus estilos y preferencias). En el campo de organizaciones municipales, la lógica descrita padece serias limitaciones. Por ejemplo, la ausencia de incentivos para estimular el nivel de desempeño y de planes de carrera (incluso para el personal nombrado) anula la posibilidad de implementar y sostener mecanismos de mejora continua. La toma de decisiones concentrada en los niveles más altos, anula la posibilidad de descentralizar los procesos y hacerlos explícitos. Lo complicado y rudimentario de los sistemas administrativos anula la posibilidad de que brinden servicios internos a los procesos de gestión que producen valor para la sociedad. La escasa exigibilidad para el cumplimiento de metas y objetivos contenidos en los planes, anula cualquier intento de alentar una cultura orientada al logro de resultados. Adicionalmente, la perspectiva de la planificación estratégica no halla condiciones para prosperar, ante la ausencia de mecanismos de autocontrol y evaluación de desempeño (lo que refuerza la preferencia por la gestión de corto plazo).

Los argumentos previos llevan a sugerir dos potenciales generalizaciones sobre el ámbito municipal en países como Perú. En primer lugar, la influencia de factores políticos, así como las preferencias de las autoridades y ciertos actores de la sociedad predisponen a un tipo de gestión de corto plazo. Esto impide que la sociedad reciba tipos de beneficios que difícilmente podrían generarse desde el Gobierno Central. Esto también impide ensayar procesos de gestión formales y explícitos. En la práctica, las mejores experiencias sugieren que la gestión tiende a ser informal y a descansar en la habilidad de los gestores para sintonizar la gestión con las expectativas sociales.

En segundo lugar, la imposibilidad de construir capacidades institucionales retarda la evolución de la organización a lo largo de una ruta de madurez. Este fenómeno, refuerza la preferencia por emplear un modelo de gestión municipal informal (de cuño operativo y en base a expectativas muy concretas) o, de lo contrario, no emplear ningún modelo de gestión.

Para ambos casos, será útil emplear un marco de referencia que sirva para tratar de caracterizar el estado de avance en la adopción de un esquema formal de hacer gestión, en función de lograr reales impactos sobre la sociedad y sobre los asuntos de interés público: Un modelo de madurez.

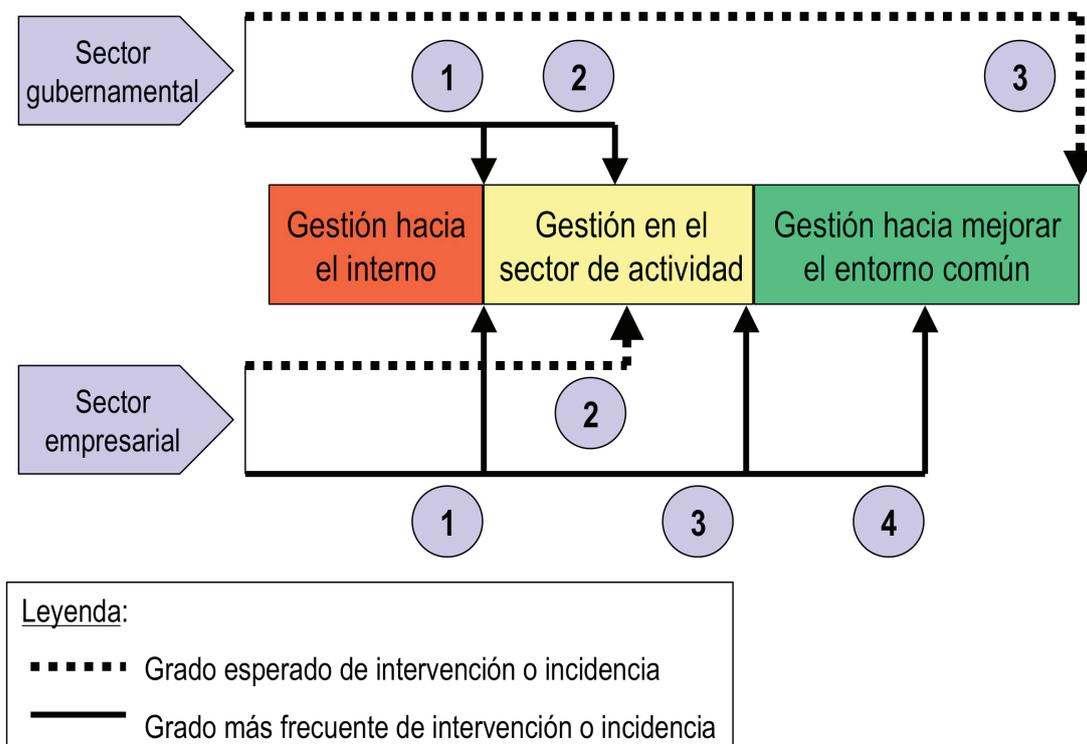
#### **4.4. LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA Y EL MODELO DE MADUREZ**

Para avanzar en la ruta de madurez, la organización necesita administrar una configuración orgánica y de procesos consistentes con los objetivos trazados –que deben confluir con las expectativas sociales y la realidad en el entorno. Necesita

además aumentar sus capacidades y poder echar mano de un menú más diverso de tecnologías de gestión, experiencia (know-how) y ética pública, para efectos de obtener condiciones básicas para responder ante la sociedad y los cambios en el entorno.

La madurez es causal, y no se hace funcional a menos que ocurran situaciones que ayudan a transformar la organización en una entidad relevante ante su entorno. En tal sentido, como parte del marco conceptual, se ha empleado un marco de referencia (figura 3) para asociar a una municipalidad con determinadas virtudes que caracterizan (juntas) a Estados de incidencia sobre la realidad local, a lo largo de tres estados sucesivos. Es decir, la madurez de la organización en materia de gestión es reflejo de su avance o evolución en función de dos grandes variables (que la sitúan en un Estado determinado): la madurez de sus capacidades institucionales y la maduración de los efectos en el entorno producto de la aplicación de sus capacidades institucionales.

Figura 3.- Ruta de madurez: Esquema comparativo municipalidad-empresa



El modelo inicia con un estado donde el impacto en el entorno es mínimo (Estado 1), que corresponde a capacidades que atienden, mayormente, procedimientos internos (dejando amplio margen para la gestión de tipo informal). Atraviesa la zona donde hay mejoras en algunas dimensiones del entorno (Estado 2), y que reflejan mayores capacidades de interrelación con los actores locales. El esquema culmina en una fase de mayor impacto en dimensiones que claramente se articulan al desarrollo y sus causales (Estado 3); que obedece, en gran medida, a buenas prácticas, buen gobierno y capacidades institucionales que la entidad municipal ha forjado de modo progresivo. Por otro lado, y para graficar el empleo de la herramienta, se extiende el ejercicio de análisis a un alter-ego: una organización privada.

Se identifica tres ámbitos de influencia: El interno (que ocupa a la administración), el de influencia directa en su sector o ámbito de actuación (que ocupa a la gestión) y el de influencia extendida o ámbito local-regional (que ocupa a los diversos procesos de gestión, las políticas y la interrelación con los actores). Para orientar en la aplicación de este marco de referencia se requiere, además, definir ciertos supuestos, que permiten aclarar los beneficios funcionales de la herramienta.

Supuesto 1: Existen medidas de desempeño (indicadores) regulares, que reflejan la eficacia y la eficiencia en la gestión; aunque en la práctica, se carece de estudios que confirmen que existe un set de indicadores (explícitos o implícitos) que sean compartidos por las organizaciones municipales. Al respecto, este estudio puede contribuir a identificar "criterios" que se aproximan a indicadores, en vista que el instrumento de recopilación de información se corresponde con criterios de evaluación de desempeño empleados por las municipalidades (empleando las declaraciones de los encuestados).

Supuesto 2: Las fuentes de información externas (encuestas a actores sociales y económicos, indicadores de buen gobierno, etc.) reflejan el grado en que una organización tiene incidencia en uno, dos o los tres ámbitos de actuación posibles (Estados). Ello implica, que localmente existe suficiente información como para medir un nivel de desempeño en la gestión municipal, en función del avance hacia un estado esperado –sobre el cual los actores en el interno municipal y en el entorno–, poseen, comparativamente, la mejor información disponible (más, si se carece de estudios de similar fin).

#### 4.4.1. Estados de madurez en una organización municipal

Se presenta las ideas clave de cada estado en la ruta de madurez de organizaciones municipales. Una interpretación inicial, aunque general, se puede obtener en el Estudio exploratorio "*Guía Metodológica para el Diagnóstico y Asistencia Técnica Municipal*", (Claros & Vargas, 2005), disponible en [www.pmde.gob.pe/archivos/Informes/087-final-gmda-cnd-B.Vargas.pdf](http://www.pmde.gob.pe/archivos/Informes/087-final-gmda-cnd-B.Vargas.pdf).

- **Estado 1:** La organización se concentra en contar con procesos (si los tuviere) y procedimientos eficientes. Su esfuerzo se halla limitado por demoras y requerimientos administrativos derivados de las normas asociadas a la Ley Orgánica de Municipalidades, las leyes y normas alusivas al Control, el Presupuesto y las Contrataciones, así como a los alcances de los documentos de gestión. En este estado, la municipalidad podría administrar sus funciones internas con gran eficiencia, pero no podría garantizar que sus intervenciones tienen impacto en el desarrollo local y/o en la mejora de las condiciones de vida y en el entorno. La organización puede llegar a ser eficiente, pero no eficaz; dado que la gestión integral no está alineada con el propósito de la organización.
- **Estado 2:** La organización diseña y conduce intervenciones (programas y proyectos de corto y mediano plazo) que tienen impacto en la provisión de servicios públicos, servicios comerciales (simplificación administrativa), permisos (ordenamiento urbano), y acciones en el campo social, de la salud, de promoción a la MyPE, entre otros. En este estado la municipalidad reacciona de modo anticipado ante un conjunto de necesidades sociales y económicas presentes dentro del ámbito territorial de su influencia. Al amparo de sus prerrogativas de gestión (que incluyen la tradicional provisión de servicios) y promoción del desarrollo (incluye programas sociales). Introduce, cambios en su estructura (creación y fusión de áreas orgánicas) e impulsa mejoras en procedimientos y procesos, para hacer más flexible a la organización y mejorar su capacidad de respuesta.

El aspecto negativo es la volatilidad de las mejoras, debido a que llevarlas adelante depende de la voluntad política y el compromiso personal de gestores y funcionarios. No existe garantía que una nueva gestión continúe con la mejora y, más aún, consolide y formalice las buenas prácticas (para que sean parte de las capacidades institucionales). En cuanto a las intervenciones de alto impacto, es probable que presenten diferencias, en comparación con los planes originales. Esto ocurre, por ejemplo, en proyectos cuya culminación ha excedido el tiempo de término planificado, donde el presupuesto sea mayor del previsto, o donde algunos componentes han debido ser recortados pues no es factible ponerlos en práctica o por limitaciones técnico-financieras.

- **Estado 3:** La organización planifica intervenciones para el mediano y el largo plazo. Implementa sistemas de monitoreo y evaluación de resultados que permiten seguir la evolución del desempeño en la gestión y en las decisiones y políticas, por un lado; y medir impactos e implicancias asociadas a las intervenciones en el entorno local, por otro lado (particularmente en aspectos que prometen incidir sobre el desarrollo humano, la calidad de los servicios públicos y la economía local). Ha logrado crear capacidades para la definición e implementación de políticas públicas, como parte de un modelo explícito de gestión eficiente,

eficaz y flexible. La organización conduce programas en alianza estrecha con organizaciones de variados sectores, como por ejemplo, empresas privadas (para mejorar la cantidad y calidad de oportunidades de trabajo, la creación de nuevas empresas o el apoyo a iniciativas de responsabilidad social empresarial en salud y educación), organizaciones sociales y religiosas (en iniciativas de civismo, ajustes a los servicios sociales, etc.). Este fenómeno de trabajo en red, genera mayor eficiencia colectiva y permite a las municipalidades contar con recursos y capacidades de terceros, que pueden ser valorizados y, por tanto, complementan las reservas financieras para plantear, diseñar y ejecutar tipos de intervención de mayor impacto.

En este estado la municipalidad reacciona de modo anticipado ante necesidades y oportunidades, presentes y futuras. Explora al máximo sus capacidades y recursos, emplea cierta tecnología (muchas veces en alianza con gobiernos de nivel provincial o regional) para recolectar, procesar y analizar datos de la realidad local. Esto último permite proyectar tendencias que permiten identificar escenarios futuros, en dos casos: (1) si no se interviene de modo importante en el moldeado de la realidad, y (2) si se interviene para revertir tendencias negativas e impulsar tendencias positivas. En este estado es frecuente hallar oficinas de estadística cuyo trabajo se mide en función de la información de calidad que producen y ponen a disposición de los tomadores de decisiones y de la comunidad –aunque dichas instancias no necesariamente se hallen dentro de la organización.

El clima laboral es abierto a nuevas ideas y propuestas para poner en marcha iniciativas de mejora interna, propuestas impactantes a favor del desarrollo local y mecanismos para incrementar los niveles de diálogo y coordinación con los actores locales. En cuanto al corto plazo, la municipalidad ha identificado y formalizado sus mejores prácticas de gestión y comienza a cooperar con otras municipalidades con la perspectiva de contribuir a nuevas y mayores mejoras en otras organizaciones municipales y de tener la oportunidad de validar sus tecnologías de gestión. Los reconocimientos al buen desempeño y al logro de metas se realizan no solamente a nivel de funcionarios y/o gerentes, sino también de las personas que participaron o aportaron, de modo que se pueda estimular la iniciativa (personal y grupal) y el espíritu de competencia entre las áreas.

#### 4.4.2. Organización no gubernamental (para efectos comparativos; una empresa)

- **Estado 1:** La organización se concentra en optimizar sus procesos y el uso de sus recursos (incluido su personal), en aplicar tecnologías que faciliten el desarrollo y mercadeo de productos, en explorar mejoras en el manejo administrativo de sus áreas, y en la labor de procesamiento de datos para la generar información de soporte a la toma de decisiones y a la simulación de los efectos de las estrategias que emplea. El modelo de gestión se descompone en componentes transversales

a la organización (incluidos los sistemas de administración), todos interconectados entre sí. En este estado, no tiene mayor incidencia en el entorno más allá de lo que concierne a ofrecer bienes y servicios que el mercado demanda, a crear empleo y a cumplir obligaciones tributarias. Se trata del esquema mínimo de una organización empresarial privada con el propósito de aprovechar una oportunidad de negocios, obtener rentabilidad y sobrevivir.

- **Estado 2:** La organización emplea estrategias y ajusta sus procesos y cultura para conseguir cierta influencia dentro de su sector o industria; con lo que desarrolla un posicionamiento estratégico (basado, por ejemplo, en su destreza para aumentar su cuota de mercado, la velocidad con la que se hace un nombre entre los consumidores, su reputación, etc.). Sin embargo, sus perspectivas en el tiempo se restringen al corto y mediano plazo, por lo que no aprovecha muchas oportunidades de crecer y revitalizarse (las que tienen más sentido en un horizonte temporal mayor), ni toma el riesgo de implementar mejoras y tecnologías que podrían incrementar la productividad (por ejemplo lograr niveles de costos más competitivos o maximizar el uso de capacidad instalada). Estas limitaciones tienen, eventualmente, un impacto mayor porque restan flexibilidad y capacidad de respuesta ante cambios en las condiciones de competencia, eventos inesperados que depriman el mercado, cambios en la tecnología de la industria, etc. El sacrificio de visión y perspectiva de futuro por rentabilidad de corto plazo, es la mayor restricción para crecer y sobrevivir. En este estado, la organización no tiene impacto en el desarrollo, como ocurre con organizaciones en Estado 1 (empleo, tributos, beneficios sociales), y se limita a aprovechar tendencias que moldean su sector.
- **Estado 3:** La organización emplea en su planificación un horizonte temporal más amplio (corto, mediano y largo plazo), en procura de acercarse u obtener liderazgo en su sector o mercado, o de acceder a mayores beneficios derivados de trabajar a mayor escala (por ejemplo, financiamiento bancario con menor tasa de interés, captación de inversiones mediante emisión de acciones, mejor tecnología, mayor cartera de clientes). Busca implementar una cultura orientada a la innovación. Estas organizaciones son conocidas como “pioneros, innovadores y líderes de su sector”.

En cuanto a gestión, destacan esfuerzos por elevar el desempeño de las áreas, las personas y los procesos. Se implementan tecnologías que tengan impacto en el manejo de la información para la toma de decisiones y la medición de progresos hacia las metas del año y del mediano plazo. El modelo de gestión se halla instalado en las áreas orgánicas respectivas, tal que la acción de las partes está alineada con los objetivos de la organización. La calidad y los servicios (como producto principal o como valor agregado) se monitorean a detalle. El clima laboral es motivador, aunque un desafío permanente lo constituye el manejo del conflicto, derivado de

la competencia con otras empresas o incluso dentro de la misma organización (por recursos y presupuesto).

En este estado la organización tiene alto impacto en el desarrollo. En el ámbito rural, por ejemplo, el impacto no sólo se canaliza por los aportes de Ley (empleo, tributos), pero también en la participación de la propia comunidad en programas y proyectos de impacto (centros médicos, compra de insumos a las pequeñas empresas locales, etc.), tal como se ha evidenciado en los reportes del Ministerio de Energía y Minas sobre el Fondo Minero de Solidaridad con el Pueblo. A escala regional y nacional, su impacto comprende proyectos de inversión que aportan a la competitividad territorial, en la medida que estas inversiones también aumentan la competitividad de la empresa (energía, vías, tratamiento de agua, tratamiento de residuos sólidos, etc.). En el Perú ya existen organizaciones con características del Estado 3 –revisar “*A Great Place to Work*”, en <http://e.elcomercio.pe/66/doc/0/0/2/5/5/255521.pdf>.

- **Estado 4:** Las organizaciones en esta fase son aún pocas, incluso en el contexto internacional. Ello se debe a que este estado se alude a compromisos que trascienden las características que las empresas deben desarrollar para ser líderes en sus respectivas industrias y mercados. En virtud de su escasez, es prematuro distinguir cuáles características las hacen diferentes de las empresas en Estado 3. Pero la evidencia apunta a que la diferencia radica en los fundamentos mismos que sustentan la existencia de la empresa, así como en los propósitos explícitos que reflejan la evolución y crecimiento de la organización en función de propósitos sociales que van más allá de la rentabilidad. Ejemplos son los compromisos con la mejora de la calidad de vida de las personas, el financiamiento a programas para desarrollar procesos “huella de carbono” (desarrollo sostenible), el apoyo a campañas o programas de reforestación, erradicación de enfermedades epidémicas e inclusión de comunidades en actividades económicas que operen bajo el esquema de comercio justo; entre otras iniciativas que hacen a la empresa merecedora del calificativo “buen vecino”.

El análisis presentado invita a algunas reflexiones. Para efectos prácticos destacan cuatro:

1ro. Los tres ámbitos de actuación son secuenciales. En el extremo izquierdo (gestión enfocada en el interno) la organización tiene poca o ninguna incidencia en las condiciones del entorno. Mientras este diagnóstico es válido (aunque no deseable) en la gestión empresarial, resulta contradictorio para la gestión en municipalidades, cuyo propósito obedece a lograr impactos en desarrollo.

2do. En el segmento intermedio (gestión de cara al sector de actividad) la incidencia es significativa, pero todavía restringida a la naturaleza de los bienes y servicios que brinda la

organización. La permanencia en este segmento determina: (a) para el caso de empresas, que sean seguidoras o que logren influir en las condiciones que determinan la competencia en su sector; pero eventualmente llevan a perder competitividad y a menor rentabilidad. (b) para el caso de municipalidades, permanecer en este estado impide lograr resultados de mayor impacto.

3ro. En el extremo derecho (gestión enfocada en mejor calidad de vida y oportunidades) el aporte es máximo en espacios locales. No se espera que un gran número de empresas alcancen el Estado 3 en el corto plazo, pero la evidencia sugiere que aquellas que lo consiguen en el mediano plazo, logran liderazgo y reconocimiento social, tienen impacto en el desarrollo local, incluso a mayor velocidad que las entidades gubernamentales. En el caso de municipalidades, la falta de organizaciones en Estado 3 no puede compensarse; lo que apunta a la necesidad de reformas.

4to. Trascendencia hacia el Estado 4. Para las empresas, implica el surgimiento de entidades que pueden cooperar con el sector gubernamental y la sociedad, para acercar las metas de desarrollo sostenible. Esta posición extrema no es posible de ser alcanzada por una municipalidad (u otra entidad gubernamental), en vista que exige un trabajo que no queda restringido a espacios territoriales locales, pues el impacto esperado trasciende las dimensiones territoriales y se concentra en las dimensiones intangibles del desarrollo, así como en la creación de nuevas dimensiones de desarrollo no limitadas por el espacio. El Estado 3 en una municipalidad sería la mejor aproximación al Estado 4 de una organización no gubernamental, como es el caso de las ONG, las empresas o las universidades.

#### **4.5. COMPONENTES DE LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA: LA GESTIÓN**

Si una organización cuenta con estrategias y visiones que la acercan a sus objetivos críticos, entonces se halla ejerciendo la administración estratégica, y sus procesos serán también estratégicos. Esta afirmación está sustentada por estudios que rescatan los factores de éxito en organizaciones prósperas. Samuel Certo (2001), define la Administración Estratégica como *"el proceso que se sigue para asegurar que una organización posea estrategia organizacional y se beneficie de su uso"*. James Stoner (1982) la define como *"el proceso de administración que entraña que la organización prepare planes estratégicos y, después, actúe conforme a ellos"*. Charles Hofer y Dan Schendel (1978) sugieren que *"la administración estratégica está basada en el principio que el diseño general de una organización puede ser descrito únicamente si el logro de los objetivos se agrega a las políticas y a la estrategia como uno de los factores claves en el proceso de la administración estratégica"*.

En general, se ha atribuido a la administración estratégica cuatro aspectos o componentes:

- a. El establecimiento de objetivos
- b. La actividad de la formulación de la estrategia
- c. La implantación de la estrategia
- d. Cambio en el análisis de la administración y las actividades para lograr objetivos predefinidos.

Estas definiciones son útiles, pero muy generales como para lograr una definición que contemple las particularidades de la gestión local. Se propone, por tanto, una definición alterna:

*“La adopción de una visión evolutiva de la organización, que permita a ésta madurar hacia un estado en el que el impacto de las intervenciones gubernamentales es máximo (Estado 3), facilita conducir un proceso de gerencia participativa (en el interno municipal) que permite diseñar y aplicar las políticas y estrategias necesarias para lograr los aportes esperados sobre el desarrollo.”*

La Administración Estratégica implica tener conciencia del cambio que se presenta en el entorno día a día. Implica no sólo enunciar intenciones, sino plantear objetivos medibles y alcanzables; proponiendo acciones específicas y conociendo las necesidades de recursos (humanos, financieros y tecnológicos) para llevar a cabo dichas acciones. Implica verificar que existe consistencia entre lo que se hace y lo que se planifica –el resultado de esta verificación es el criterio para medir los resultados de gestión.

Además, implica adelantarse a eventos que potencialmente restringirán el ejercicio de una gestión de calidad orientada hacia el entorno (Estados 3 y 4). Estos eventos, al contrario de lo que se piensa, no se refieren a la falta de presupuesto o al estado incipiente de las capacidades institucionales, sino más bien a factores que limitan el cambio y desalientan las iniciativas de los gestores, como por ejemplo: (1) perder de vista o tener poco claros los objetivos, (2) perder la iniciativa de diseñar estrategias que permitan alcanzar la visión y los objetivos, y (3) mantener una posición conservadora en exceso.

En suma, los componentes sobre los que se sustenta la administración estratégica comprenden:

- a. Metas y objetivos: Establecen qué se va a lograr y cuándo serán alcanzados los resultados.
- b. Estrategia: Es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar.
- c. Políticas: Expresan límites dentro de los que debe ocurrir la acción (en el ámbito gubernamental, éstas políticas son más funcionales sí se cuenta con políticas públicas locales).

d. Programas: Especifican la secuencia de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos.

#### 4.5.1. La estrategia

La estrategia es producto de la acción de planificar de un modo en el que un curso de acción general pueda ser descompuesto en una red de intervenciones, y en un mapa que presente la posición y proporción en que deben asignarse recursos y responsabilidades (de la organización y de terceros) para alimentar a cada intervención –controlando la marcha de todo el proceso bajo unos supuestos razonables. Alfred Chandler (1962) popularizó la definición siguiente: “*La determinación de objetivos y planes a largo plazo, acciones a emprender y asignación de los recursos necesarios para alcanzar lo propuesto*”. Esta definición es básica, pero alude a aspectos relevantes en la gestión pública, como:

- El concepto del largo plazo,
- Se tiene en cuenta cómo se formulará la estrategia, y no solamente los resultados,
- Para alcanzar metas propuestas es necesario adelantar ciertas acciones, y estas acciones necesitan consumir ciertos recursos para ser adelantadas,
- Envuelve las partes de una estrategia y las convierte en un todo.
- Abandona la idea de que la relación de la organización con su entorno es estable y previsible; ello en vista que en el largo plazo los factores que ponen en riesgo el logro de objetivos son innumerables y desconocidos en el momento presente.

Las estrategias son disposiciones generalizadas de las acciones a tomar para cumplir los objetivos. Si no hay objetivos claros y definidos, seguramente no existirá una estrategia apropiada para alcanzarlos. La implementación de estrategias debe contemplar la utilización de recursos para desarrollar las actividades que desembocarán en los resultados, y debe tener en cuenta cómo se conseguirán dichos recursos y cómo serán aplicados para aumentar las probabilidades de éxito. La definición de Chandler fue posteriormente refinada por Ansoff, Declerck & Hayes (1976), quienes introdujeron la idea de estrategia como “proceso”, en lugar de recetas fijas.

En el tiempo, la vinculación entre Estrategia y Administración se hizo evidente en dos frentes:

- La “planeación estratégica”, que resulta apropiada en la dirección de organizaciones,
- El papel del “administrador”, a la hora de implantar la planeación estratégica.

En 1994, Henry Mintzberg en su libro “*The Rise and Fall of Strategic Planning*” resalta que el término estrategia se emplea más frecuentemente en cuatro dimensiones:

- Estrategia como un plan: Cómo ir “de aquí” para “allá”,
- Estrategia como patrón: Las acciones para alcanzar un propósito y metas,
- Estrategia como posición: Las decisiones en cuanto a qué productos o servicios en particular se ofrecerán a determinados mercados o segmentos,
- Estrategia como perspectiva: La dirección a tomar por la organización para alcanzar su visión.

En 1980 Michael Porter introdujo la noción de “estrategia competitiva”, resaltando que la estrategia se refiere a *“ser diferente y desarrollar actividades distintivas para brindar un conjunto único de medios que son mejor valorados que los de los competidores, desde la perspectiva de los clientes”*.

En suma, la estrategia es tanto una perspectiva, plan, patrón de actuación, como una posición. Es el puente entre las políticas y las metas críticas u objetivos de orden superior, y entre las tácticas y las acciones concretas. Juntas, la estrategia y las tácticas articulan el fin con los medios. La estrategia no existe sin que existan fines definidos a alcanzar. Esta relación constituye el marco de referencia para orientar las acciones que adopta la organización. Sin fines claros en la mente de los gestores, la organización cae en el trabajo operativo, sin garantía de llegar al objetivo deseado. Esto lleva a sugerir que incluso si los fines no son claros (como parece ocurrir con frecuencia en las organizaciones gubernamentales) las estrategias aún pueden existir, pero sólo en una dimensión operacional.

Para elaborar una estrategia deben plantearse las preguntas adecuadas. Así por ejemplo, en el área de servicios públicos las preguntas clave pueden ser:

- ¿Cuál es nuestra misión?
- ¿Quiénes son nuestros clientes?
- ¿Qué necesitan nuestros clientes?
- ¿Qué calidad esperan nuestros clientes y a qué costo?
- ¿Deseamos desarrollar nuestros propios servicios o podemos trabajar con terceros?
- ¿Qué ventajas nos brinda atender las necesidades de los contribuyentes?
- ¿Cómo debemos responder a la demanda actual y futura de servicios?
- ¿Qué recursos necesitamos generar para sostener estándares altos de calidad en el servicio?
- ¿Qué forma básica deberá tener nuestra estrategia?

Esta radiografía breve de la estrategia, sin embargo, encierra numerosas complejidades que es difícil tener bajo control. Un caso así es confundir la estrategia con el hecho de contar con un plan estratégico. En realidad la existencia de un plan no garantiza la existencia de una estrategia real. Otro caso es el hecho de que las visiones propuestas en los planes se afirma que puedan ser factibles sólo en función de los escasos

recursos públicos (técnicos, políticos, humanos, financieros, etc.), lo que explica, en gran medida, por qué no hay evidencia de planificaciones estratégicas en las que ya se haya reportado que se alcanzó la visión del Plan (en el tiempo y condiciones previstas).

#### 4.5.2. El Planeamiento: Las políticas articuladas a las estrategias

Una organización es un ente complejo que interactúa con y reacciona frente su ambiente externo. Al referimos al análisis y diseño del sistema de planeación es esencial enfrentarse a este principio básico de manera sistemática. La planeación es una de las actividades clave en el medio organizacional contemporáneo. Es valiosa para entender “dónde está la organización” y visualizar “hacia dónde va”.

A pesar que las herramientas cuantitativas han brindado un gran aporte a la labor de planeación, ésta es, en esencia, un ejercicio de sentido común. Por su intermedio se pretende entender los aspectos cruciales de una realidad presente, para después proyectarla y lograr esquematizar escenarios futuros en los cuales se puedan identificar oportunidades o la necesidad de intervenir anticipadamente ante un gran riesgo; de ahí su carácter estratégico de la planeación.

Junto con la planeación y la estrategia, se hallan las políticas. Éstas son lineamientos que orientan a la administración en la toma de decisiones y que por lo general no requieren de la acción. Las estrategias y políticas tienen entre sí vínculos muy estrechos. Las políticas son programas generales de acción encaminados al cumplimiento de objetivos generales, mientras que las estrategias implican objetivos, comprometer los recursos necesarios para el logro de los objetivos y aplicación de las políticas operacionales que gobernarán el empleo de esos recursos.

Las políticas son guías que brindan orientación en la acción administrativa y en la toma de decisiones. En la dimensión operacional, su intención es servir de guía a los administradores en los compromisos que adquieren cuando toman sus decisiones. La esencia de las políticas es el buen juicio y la correcta medida del ejercicio del poder. Las estrategias, por su parte, se refieren al destino que debe darse a los recursos (humanos, financieros, etc.) para que aumenten las probabilidades de éxito.

Para mayor referencia sobre políticas públicas, se sugiere revisar el artículo “*Políticas públicas locales y desarrollo*” (Vargas, 2004), disponible en [www.esan.edu.pe/paginas/pdf/Vargas.pdf](http://www.esan.edu.pe/paginas/pdf/Vargas.pdf).

#### 4.5.3. La planificación estratégica

Otro componente fundamental para poner en marcha los procesos de gestión (sobre los cuales se podrá medir avances en desempeño e identificar buenas prácticas formales e informales) es la planificación estratégica. Este, evidentemente, no es el único sistema interno; pero si el único que participa directamente de los resultados de

los procesos de gestión –los sistemas “administrativos” son, por definición, de soporte a la gestión y sus procesos.

En cuanto a la dimensión operacional (dentro de la “Estructura”), los resultados del Estudio indican que, en algunos casos la arquitectura institucional normada excede las posibilidades de una municipal que opera en ámbito rural. En otros casos, resulta insuficiente para lograr la flexibilidad y habilidad que los gestores (y la organización en conjunto) deben exhibir para atender las demandas y expectativas sociales. En tal sentido, para ser práctica y eficaz, la planeación deberá tomar en cuenta y adaptarse a las reacciones de los actores a quienes afecta. De allí que la planificación estratégica consista en una forma especial que adopta la acción de planeación. Se la concibe como el proceso que consiste en decidir sobre los objetivos de una organización, sobre los recursos a ser utilizados y sobre las políticas que orientarán su adquisición y administración.

La planificación estratégica comienza dando respuesta a estas tres preguntas:

- (a) ¿Dónde estamos hoy? a través del análisis de la situación, análisis del entorno, análisis interno.
- (b) ¿Dónde queremos ir?, a través de definir objetivos y metas a largo plazo
- (c) ¿Cómo llegar a donde queremos ir?, comprender el ámbito de acción territorial en función de competencias (municipalidades) y de diseñar las estrategias apropiadas para determinados contextos.

Adicionalmente, el proceso de Administración Estratégica, a través de la función de planeamiento, se puede dividir en cinco componentes:

Desarrollar una visión estratégica y una misión: La visión estratégica es el mapa de rutas del futuro de una organización en función de su entorno; de la dirección que lleva; de la posición que pretende ocupar; de las capacidades que planea desarrollar. La misión expone el porqué de la existencia de la organización, y qué debe hacer. Por ejemplo, la misión de una organización que brinda un servicio de transporte podría definirse como *“satisfacer las necesidades de individuos y viajeros en cuanto a transporte, a un precio razonable y hacia los principales destinos del país”*.

Determinar objetivos: Objetivos son criterios para dar seguimiento al desempeño de la organización. Las “metas principales” u “objetivos críticos” especifican lo que la organización espera cumplir en el mediano y largo plazo. En general, las organizaciones con ánimo de lucro operan en función a una jerarquía de metas, donde la maximización de la rentabilidad se encuentra en la cima. En otros casos las organizaciones operan con la meta secundaria de ocupar el primer o segundo lugar en el sector o industria en que compiten.

En las organizaciones sin ánimo de lucro (municipalidades, por ejemplo), las metas u objetivos críticos son más numerosos.

Para la definición de la visión, la misión y los objetivos críticos se requiere un análisis externo e interno (FODA) con el que se identifique amenazas y oportunidades en el entorno, así como fortalezas y debilidades de la organización. Pero, este análisis no será consistente si no apoya en el uso de herramientas cuantitativas que permitan reducir la incertidumbre y los sesgos.

Análisis externo: En esta etapa se deben examinar tres ambientes interrelacionados:

1. Ambiente inmediato, que es el sector donde opera la organización.
2. Ambiente nacional y local, dentro del que opera la organización.
3. Macro ambiente, examinar factores macroeconómicos, sociales, gubernamentales, legales y tecnológicos que puedan afectar la organización.

Análisis interno: Comprende la identificación de la cantidad y calidad de recursos disponibles. Se busca entender cómo la organización evoluciona en la construcción de capacidades distintivas (fortalezas), en el empleo de los recursos y el logro de altos niveles de desempeño (medidos con indicadores, como eficiencia, calidad, innovación y conformidad por parte del contribuyente).

Crear una estrategia: La estrategia consiste en las acciones y enfoques para lograr el desempeño organizacional previsto. Involucra la generación de **alternativas estratégicas**, considerando para ello las fortalezas y debilidades internas, junto con oportunidades y amenazas externas. Las alternativas estratégicas generadas en el FODA, deben basarse en las fortalezas con el fin de explotar oportunidades, contrarrestar amenazas y corregir debilidades. De esta forma es posible ir de una estrategia intencional o planeada a una estrategia factible o real.

Con el fin de escoger entre las alternativas generadas por un FODA, la organización debe evaluarlas, confrontándolas entre sí con respecto a su capacidad para lograr metas importantes.

Poner en práctica la estrategia: Comprende los siguientes pasos.

1. Crear una organización capaz de llevar a cabo con éxito la estrategia. Esto implica el diseño de estructuras organizacionales apropiadas para lograr el funcionamiento de la estrategia. Implica asignar responsabilidad de tareas y autoridad en la toma de decisiones (analizar si una organización debe funcionar con estructura plana o alta) y el grado de centralización o descentralización de la autoridad y la toma de decisiones, entre otros.
2. Aplicar sistemas de control estratégico. Se debe decidir cómo evaluar el desempeño y controlar las acciones de las unidades, evitando el riesgo de caer en excesos que desincentiven la iniciativa.

3. Asignar recursos a las actividades críticas, y establecer políticas y procedimientos que respalden operativamente la implementación de la estrategia y el uso de sistemas de información.

4. Motivar a las personas, por ejemplo mediante políticas de reconocimiento al desempeño o mediante recompensas vinculadas al logro de resultados. Se debe prestar atención a la cultura, el grado y la naturaleza del conflicto y la incidencia del poder en las decisiones de cambio. En cuanto al conflicto, es importante tomar en cuenta que se trata de un fenómeno natural dentro de toda organización. Los diferentes subgrupos (departamentos o divisiones) dentro de una organización tienen sus propias agendas y requerimientos, lo que constituye una fuente potencial de conflicto.

5. Instituir programas de mejora continua y ejercer liderazgo participativo, sustentado en el respeto mutuo, la creación de oportunidades dentro de la organización, y reconocer la libre iniciativa.

Evaluar el desempeño y aplicar correctivos (retroalimentación): La visión, objetivos, la estrategia y la dimensión operativa de la gestión no son lineales. La evaluación del desempeño, la supervisión de cambios en el ambiente y la implementación de estrategias necesitan ajustes para asegurar que las acciones están alineadas a los objetivos, y que la experiencia pasada y presente retroalimenta las decisiones y las acciones en el presente. La retroalimentación es un componente permanente e interactivo.

Iniciada la marcha de la estrategia, su ejecución debe ser monitoreada para determinar hasta qué punto las acciones realizadas responden a la ruta crítica para alcanzar los resultados y objetivos. Esta información se devuelve al nivel jerárquico superior (a través del sistema táctico-estratégico de soporte a la toma de decisiones). La información sirve de insumo a la implementación de estrategias, en la implementación de ajustes, o en la definición de nuevas estrategias.

La retroalimentación cierra el ciclo de la Administración Estratégica. Este asunto es, sin embargo, complejo y demanda de un análisis más profundo; lo que cae dentro del campo de estudio conocido como Control Estratégico, de cuya producción derivan, por ejemplo, los Sistemas de Evaluación del Desempeño y Control de Gestión (como Balanced Scorecard, EVA, ABC/ABM y los modelos de gestión de la calidad)..

De la revisión breve, se debe notar que los alcances de la planificación estratégica no concuerdan de lleno con la realidad de la planificación municipal. Por ello ha sido pertinente indagar qué tipo de planificación comanda el funcionamiento de las municipalidades y sus procesos.

#### 4.5.4. El plan estratégico

El Plan Estratégico, como producto del proceso de reflexión estratégica, aporta a la entidad o territorio que lo asume una serie de objetivos y ventajas, que incluyen:

- Identifica problemas y amenazas que, a medio y largo plazo, pueden tener gran repercusión. Ayuda a la búsqueda y detección sistemática de nuevas oportunidades.
- Expone las voluntades estratégicas de los directivos y las concretiza en términos operativos, a través del calce entre voluntades personales, impactos del entorno y fortalezas o debilidades propias. Se aclara el proceso de asignación de recursos, se facilita la integración del equipo humano y se orienta la gestión hacia buscar objetivos conjuntos, facilitando la coordinación.
- Facilita el control y clarifica el sistema de información. El plan contribuye a implantar un control de gestión basado en realidades posibles, a través del control presupuestario (dimensión operativa), el monitoreo y las evaluación de resultados (dimensión estratégica).
- Su propia metodología impulsa la participación del conjunto de actores internos (y externos en el caso de las municipalidades) en las decisiones acerca del futuro, facilitando el consenso.
- Por cada objetivo se fijan acciones. Se debe anticipar los problemas a encarar, priorizar soluciones, asignar recursos, fijar responsabilidades y diseñar medidas de seguimiento.
- Conocer la misión, objetivos y estrategia por parte de los miembros de la organización es un elemento poderoso para mejorar la posibilidad de cumplirlos. Su internalización es un factor motivador (involucrar a las personas en su desarrollo, las compromete con su logro, y una vez alcanzados, estarán motivados para asumir otros desafíos).

Un plan cuyos objetivos no se traducen en estrategias y acciones, no constituye un plan formal.

#### 4.6. LA GESTIÓN Y EL MODELO DE GESTIÓN

Bajo el marco descrito, se sugieren algunas pautas para identificar los propósitos y componentes de un modelo de gestión, así como de las estructuras y procesos que lo ponen en funcionamiento:

- Los cambios en el entorno (en su dimensión amplia que incluye mercado, Estado y dimensiones sociales en las que se desenvuelven las personas) hacen imposible depender indefinidamente de un único paradigma para dirigir la marcha de las organizaciones (Administración o Management).
- En toda organización coexisten elementos relativamente estáticos (dimensión prescriptiva, de Estructura) y elementos dinámicos (dimensión descriptiva, de

Estrategia). Su proporción no depende sólo de las políticas que guían la marcha de la organización, sino también de factores externos a ella. Aunque existen organizaciones donde la Estructura guía a la Estrategia (organizaciones militares, por ejemplo) existe la tendencia que los tipos de organizaciones que tienen influencia sobre la sociedad adopten una lógica en que la Estructura sigue a la Estrategia (incluidas las municipalidades).

- La proporción Estrategia-Estructura, determina lo que se llama “modelo de gestión”, y en él intervienen fundamentos y lineamientos que responden a un determinado paradigma administrativo. Como lo planteó Mintzberg, el enfoque de administración predominante comprende la dimensión prescriptiva (que aporta herramientas) y la dimensión descriptiva (que, sobre fundamentos, aporta el proceso de aprendizaje que es clave para la vigencia de la organización).
- Los modelos de gestión sólo pueden ponerse en valor a través de tres elementos que la organización debe intentar obtener: (a) gestores dotados de competencias gerenciales, (b) sistemas para dar soporte a la toma de decisiones y al procesamiento de información para lidiar con la incertidumbre, y (c) alta eficiencia operativa en la marcha de procesos (administrativos y generadores de valor agregado). En la medida que la organización cuente con estos elementos, tiene mayor probabilidad de aumentar su productividad y resultados operativos (desempeño).

El entendimiento de la gestión como un proceso por el que una entidad se organiza y configura procesos específicos para lograr objetivos, en respuesta a las oportunidades y a las necesidades en el entorno, va más allá de ajustar su estructura orgánica y plantear metas operacionales. Incluye la definición de las fronteras en las que su actuación va a desenvolverse. La gestión no podría definirse en términos de normas y arquitectura interna, porque la organización no puede definirse por la forma que adopta (qué es), sino por la forma en que se desenvuelve (qué hace).

En Management, la estructura organizacional (formal-informal) no se reserva a la configuración interna ni a los procedimientos. Comprende además los arreglos internos por los que la organización divide sus tareas críticas, los parámetros para que gerentes y empleados tomen decisiones a distintos niveles en la jerarquía, y las rutinas que consigan que los sistemas administrativos y los canales de información puedan dar soporte al flujo de los procesos y las operaciones. Estas “decisiones” son cruciales. De ellas depende el éxito a la hora de implementar las estrategias y los procesos que van a guiar al logro de objetivos y metas (resultados).

La estructura tampoco es estable. Debe reorganizarse periódicamente para asegurar que la organización madura sus capacidades, de modo que éstas se mantengan efectivos y le permitan responder ante las condiciones cambiantes del entorno;

como lo describen Besanko, Dranove, Shanley & Schaefer (2010) en *"Economics of Strategy"*.

Los fundamentos descritos –en la relación Estrategia-Estructura– son los ejes medulares de la teoría de organizaciones, desde que Alfred Chandler (1962) identificó –basado en estudios de caso en distintas industrias– y concluyó que los cambios de estructura en las organizaciones eran determinados por cambios en sus respectivas estrategias; las que, a su vez, estaban influenciadas por cambios en las condiciones del entorno; es decir, "la estrategia sigue a la estructura".

El que podría llamarse "modelo de gestión", no equivale a la gestión. Es más bien un constructo que brinda soporte a la organización para la marcha de la gestión y las operaciones. Comprende los arreglos organizacionales, los sistemas de soporte administrativo y de información, los roles de las personas, los procesos, y las estrategias y tácticas que ponen en marcha todos los anteriores.

El elemento que articula los elementos más estables (asociados a la estructura) y los más flexibles (asociados a la estrategia) es un tipo de sistema muy particular, que ha evolucionado desde los presupuestos y ratios contables, pasando por la administración por objetivos (APO) y el costeo por actividades (ABC), hasta los sofisticados sistemas de control estratégico y medición del desempeño (del conjunto de procesos, operaciones y personas de la organización). Dentro de los últimos se hallan los modelos de gestión de la calidad (como Malcom Baldrige), los sistemas de control de gestión por indicadores (como Balanced Scorecard) y los sistemas de medición del valor agregado (como EVA y ABC/ABM), entre otros que se hallan extensamente estudiados y validados (mayormente en empresas); tal como lo describen Castilla, Huapaya, Mesarina y Vargas (2010) en *"El Sistema de Medición del Desempeño como Herramienta de Control Estratégico"*.

Posiblemente el tipo de sistema que más difusión ha tenido en los últimos veinte años es el de Control de Gestión y Medición del Desempeño (llamados modelos de gestión), debido a que su diseño está pensado para medir los resultados de la estrategia de una organización, en función de la configuración de sus procesos, sistemas, arquitectura organizativa, capital humano y uso de la información. Para ello se sirve de tres elementos: (a) indicadores estratégicos que miden los resultados derivados de los procesos; por tanto, evalúan cómo las estrategias y la toma de decisiones resultan efectivas o se deben ajustar; (b) indicadores operativos o tácticos que capturan datos e información del interno y del entorno en el momento en que las acciones y respuestas de la organización se hallan en marcha; por tanto, producen los datos que van a alimentar a los indicadores estratégicos y sirven de soporte a la toma de decisiones; y (c) los sistemas de información internos y hacia el entorno; por tanto, ponen en marcha el mecanismos de retroalimentación de la organización.

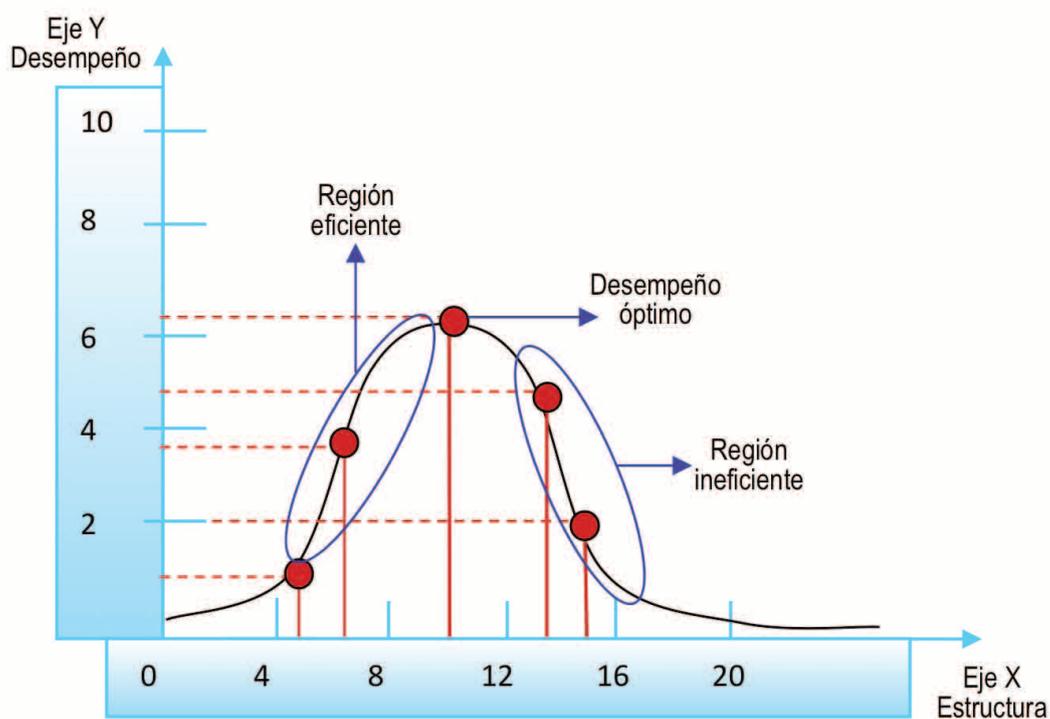
Aun cuando el trabajo con los sistemas de indicadores lleva veinte años de maduración, la experiencia en organizaciones municipales (en general en entidades gubernamentales) aún no produce evidencia sistemática de validez. Esto, por un lado, se explica porque el grado de evolución de la estructura y la estrategia es incipiente, y, por otro lado, la definición de procesos no ha prosperado en el nivel de municipalidades (sobre todo si son pequeñas).

No obstante, en diversos países se están ensayando indicadores de propósito específico (en servicios públicos), de contribución (en desarrollo económico) y de gobernabilidad. En el Perú, las iniciativas aún se hallan en calidad de propuesta, pero es un paso en la dirección correcta, como se desprende del trabajo de Enrique Quedena (2008), a iniciativa de Remurpe "*Indicadores para la Gestión del Buen Gobierno en Municipios Rurales del Perú*".

Por otro lado, Del Castillo y Vargas (2010) propusieron un sistema de evaluación del desempeño aplicado a municipalidades (figura 4), soportado sobre tres ejes: (a) ajuste organizativo en función de procesos; (b) definición de indicadores estratégicos y tácticos; y (c) medición del desempeño y/o productividad de la estrategia, en función de la proximidad de los valores de los indicadores a las metas contenidas en la estrategia de la organización, por cada eje de gestión.

El sistema insiste en la relación Estrategia-Estructura como piedra angular, pero su empleo generalizado está limitado a la reorganización en torno a la gestión de procesos, por un lado, y, por otro lado, halla un vacío en cuanto a la disponibilidad de indicadores estandarizados para medir la gestión de los procesos.

Figura 4.- Curva Desempeño-Estructura para estimar el desempeño organizacional



El método de procesamiento de información que emplea el instrumento (por categorías de análisis y por indicadores tipo Estrategia y tipo Estructura) permite estimar la productividad o efectividad (desempeño) de una organización municipal (en procesos y operaciones). Produce información para evaluar la calidad de la estrategia en función de una determinada configuración organizativa –además de sugerir posibles alternativas de cambio o ajuste a la Estrategia y a la Estructura.



# PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

5

## 5. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Esta sección comprende la presentación y análisis de resultados obtenidos de 68 municipalidades del país (tabla 1), a través de encuestas a autoridades y funcionarios municipales y a personas notables de las respectivas localidades. Asimismo, en el Anexo 2 se presenta un extracto de la metodología empleada, mientras que en el Anexo 3 se adjuntan los instrumentos aplicados.

Por un lado, se describe la situación de las dos categorías de municipalidades en ámbito rural, tomando en cuenta la clasificación de Francke y Herrera (2007): municipalidades de categoría 6 (que denominaremos “mínimas” y municipalidades de categoría 5 (todas las demás). Por otro lado, se distinguen los resultados en función de las regiones naturales (costa, sierra y selva); considerando, además, resultados saltantes referidos a potenciales particularidades y/o diferencias. Esta desagregación de resultados tiene el propósito de ayudar a identificar diferencias, limitaciones y buenas prácticas que se sospecha ocurren o persisten en distintas localizaciones.

En segundo orden, la presentación de resultados busca explorar las características de la gestión municipal en distintas dimensiones, ejes o procesos de gestión, en función de las percepciones y expectativas de los gestores municipales, así como de las percepciones y expectativas de actores locales –fundamentalmente los denominados personajes notables. La pertinencia de encuestar actores locales es poder contar con un medio de contrastación de percepciones, tomando en cuenta personas, cuya lectura de la realidad local y de los eventos asociados a la actuación de la municipalidad es un aporte al entendimiento de las expectativas sobre el logro de metas que la población y los agentes económicos y sociales esperan desde el Gobierno Local.

**Tabla 1.- Planificación en función de las condiciones en el entorno**

	REGIÓN			ESTRATO	
	Costa	Sierra	Selva	C5	C6
Total					
68	17	33	18	51	17

Previo a la presentación de resultados, se lista la codificación (descripción breve, cuyo detalle se incluye en el Anexo 2) de los valores de puntuación empleados; de acuerdo a la escala de Likert.

**VALOR 1:** Percepción de “**MUY POCO AVANCE**” con relación a las expectativas sobre metas de actuación de la municipalidad.

**VALOR 2:** Percepción de “**CIERTO AVANCE**” con relación a las expectativas sobre metas de actuación de la municipalidad.

**VALOR 3:** Percepción de “**AVANCE MODERADO**” con relación a las expectativas sobre metas de actuación de la municipalidad.

**VALOR 4:** Percepción de “**AVANCE SIGNIFICATIVO**” con relación a las expectativas sobre metas de actuación de la municipalidad.

**VALOR 5:** Percepción de “**AVANCE SOBRESALIENTE**” (*metas superadas*) con relación a las expectativas sobre metas de actuación de la municipalidad.

En función de los objetivos del Estudio y de la evidencia preliminar (Anexo 1), fue necesario diferenciar el estrato “municipalidades mínimas”, entendido como un tipo de municipalidad que posee una estructura pequeña, alta dependencia de transferencias del Gobierno Central, actuación en zonas de difícil acceso, escasa conectividad con territorios vecinos, baja complejidad en las dinámicas económicas y sociales, factor pobreza, e índice de necesidades insatisfechas, entre otros. Estos aspectos incluyen criterios que Francke y Herrera definieron como proxy para definir una tipología de municipalidades asociada a la eficiencia en el gasto público.

### 5.1. CAPACIDADES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El sistema de planificación estratégica en una municipalidad no puede, por sí mismo, ser evaluado. Su calidad o efectividad depende de resultados en los procesos y acciones que pone en marcha; como ocurre con los servicios públicos, la infraestructura y la atención de necesidades generales en una localidad. Por tanto, desde una perspectiva de Gestión, cuatro son los principales focos de análisis:

(a) Determinar el avance en la adopción de principios para orientan las acciones de la organización en el mediano y largo plazo, en clara alusión a una semblanza de los políticas públicas locales;

(b) identificar el tipo de relación Estrategia-Estructura; esto es, si existe suficiente estructura para soportar la estrategia, y viceversa;

(c) Identificar el grado de alineación de los procesos internos (operacionales) y pro-desarrollo (ejes de la gestión) –así como de las personas en la organización– con la visión de desarrollo, los objetivos críticos, el rol de la municipalidad en el marco de los desafíos de desarrollo, entre otros.

(d) Aproximar el grado de participación informada de los actores locales en cuanto a la visión, el diagnóstico local, los objetivos críticos y los procesos de gestión que influyen sobre el desarrollo.

#### 5.1.1. Diagnóstico y perspectivas como insumos para la planificación

En la tabla 1 se presentan los resultados obtenidos en las 68 municipalidades encuestadas.

Tabla 1.- Planificación en función de las condiciones en el entorno

VARIABLES	Valores	REGIÓN			ESTRATO		
		Total	COSTA	SIERRA	SELVA	C5	C6
1 ¿En el plan estratégico se toman en cuenta aspectos (entorno e interno) críticos para resolver la problemática local y aprovechar oportunidades de desarrollo?	Suma	170	42	79	49	127	43
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.50</b>	<b>2.47</b>	<b>2.39</b>	<b>2.72</b>	<b>2.49</b>	<b>2.53</b>
2 ¿Se reflexiona sobre los desafíos que enfrenta el gobierno local para fortalecer capacidades institucionales que le permitan poner en marcha el plan estratégico?	Suma	175	45	79	51	133	42
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.57</b>	<b>2.65</b>	<b>2.39</b>	<b>2.83</b>	<b>2.61</b>	<b>2.47</b>
3. ¿Se posee una metodología para analizar problemas y oportunidades y para identificar factores que limiten la posibilidad de efectuar ajustes a las estrategias?	Suma	151	33	70	48	116	35
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.22</b>	<b>1.94</b>	<b>2.12</b>	<b>2.67</b>	<b>2.27</b>	<b>2.06</b>
4 ¿Se posee una metodología para verificar los progresos hacia lograr o alcanzar la visión local de desarrollo?	Suma	151	34	69	48	115	36
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.22</b>	<b>2.00</b>	<b>2.09</b>	<b>2.67</b>	<b>2.25</b>	<b>2.12</b>
5. ¿Se toman en cuenta políticas públicas nacionales (por ejemplo el Acuerdo Nacional, Agenda 21, etc.) que emanan del Gobierno Central o de otras instancias?	Suma	151	40	71	40	108	43
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.22</b>	<b>2.35</b>	<b>2.15</b>	<b>2.22</b>	<b>2.12</b>	<b>2.53</b>

En una escala de 1 a 5 los encuestados, en general, indican que las municipalidades sólo han logrado cierto avance con relación a lograr poner en agenda los aspectos más críticos (en el interno local y en el externo) que tienen influencia decisiva y/o directa sobre los problemas actuales y sobre las posibilidades de explotar oportunidades en beneficio de la comunidad. El puntaje global (2.5) es la media precisa de los valores registrados en las tres regiones naturales (costa, sierra y selva) y en ambas categorías de municipalidades (C5 regulares y C6 o mínimas).

Los valores relativos más altos se registran para el caso de municipalidades en Selva (2.72) y aquellas de tipo C6 (mínimas). La razón de ello, de acuerdo a los resultados (pese a que pudiera pensarse que existen contradicciones), se aprecia mejor en la tabla 2. Se observa que los porcentajes que indican “algo” y “mucho” se dan aproximadamente en el 70% de encuestas; lo que es significativo, considerando que, por su extensión, en territorios de Selva se presentan diversos problemas y oportunidades que demandan capacidades de planificación a una escala mayor (no necesariamente más compleja) que en territorios en Costa y Sierra. Por otro lado, el valor alto para municipalidades mínimas se explica porque gran parte de la información relevante es obtenida a través de los mismos pobladores, quienes (por su dispersión) tienen formas más eficaces de tomar contacto con la realidad y su evolución.

Sin embargo, en términos absolutos se observa que son las municipalidades en zona de Sierra las que parecen registrar mayores avances en capturar las señales del interno local y del externo. Esto coincide con las opiniones que destacan el factor cultural, como un lazo que permite a la población tener una lectura homogénea de su realidad, así como reacciones semejantes ante determinados eventos e influencias. Pese a ello, es en esta misma zona que se registra el puntaje menor (2,39), lo que podría indicar que los avances registrados en este tipo de municipios no necesariamente se ajusta a las expectativas.

En cuanto a sí se reflexiona sobre los desafíos que enfrenta el gobierno local para fortalecer capacidades institucionales que le permitan poner en marcha el plan estratégico, la tabla 1 muestra un comportamiento consistente con la variable previa, con un valor general de 2.57 que implica solamente “cierto avance”. El valor más alto corresponde, esta vez, a municipalidades en zona de Selva (2.83) y Costa (2.65). Las razones para que la opinión sobre la necesidad de fortalecer capacidades institucionales en planificación estratégica en el caso de la Costa podría significar que existe una mayor dotación relativa de capital humano que se encuentra en mejor posición de “leer” qué tipo de capacidades faltan o se requieren para que el Gobierno Local sintonice con los desafíos, las oportunidades y los problemas y requerimientos sociales vigentes. En el caso de municipalidades en Selva, la “lectura” estaría orientada a reconocer “carencias”.

Sin embargo, en términos absolutos, la puntuación en municipios de Costa podría ser bastante más alta que en el resto de zonas naturales, si es que el avance logrado fuera homogéneo. Pero lo que revela la tabla 2 es que en un 40% de casos “No” se registra avance o “No se dispone de datos”. Asimismo, la tabla 1 muestra que en municipios en Sierra, la puntuación es baja (2.39), pero la tabla 2 revela que el avance registrado en los últimos años es significativo en gran proporción de las municipalidades estudiadas (60%); lo que indicaría que las capacidades para identificar el stock inicial de capacidades institucionales que requieren las municipalidades para enfrentar los desafíos de Gobierno Local han sido, en origen, muy incipientes.

En cuanto a los valores en función de tipología municipal, los valores (tabla 1) para C5 y C6 son muy similares (2.61 y 2.47, respectivamente); lo que se explica por el hecho que todavía menos de la mitad de municipalidades (46,8% para C5 y 46,7% para C6) perciben avances importantes en los últimos años.

De modo más concreto, la indagación sobre si la municipalidad posee alguna metodología para analizar problemas y oportunidades y para identificar factores que limiten la posibilidad de efectuar ajustes a las estrategias (en el supuesto que las estrategias se derivan del plan estratégico), los resultados de la tabla 1 revelan que no es así. Los puntajes registrados son los más bajos; siendo el valor general de 2.22 (próximo a la calificación “muy poco”). En concreto, las municipalidades de Costa tienen el valor más bajo (1.94); lo que confirma que no es la institución la que poseen los medios y/o capacidades para “pensar” estratégicamente, sino más bien los individuos –el problema con este tipo de casos es que las personas normalmente permanecen por una gestión o menos en una misma entidad municipal, de modo que la organización no consigue asimilar este tipo de capacidades. Los resultados de la tabla 2 confirman que, en municipalidades de Costa, menos de la mitad de municipalidades considera reales avances en cuanto a contar con un instrumental de diagnóstico estratégico apropiado.

De la tabla 1 destaca que las municipalidades en Selva actualmente poseen buen ritmo de avance en cuanto a adoptar metodologías de diagnóstico apropiadas; con el puntaje mayor (2.67). Ello es más claro incluso si se observa (tabla 2) que los porcentajes de municipalidades en Selva apuntan a una evolución positiva (82,4%); lo que puede explicarse porque las municipalidades en Selva son receptoras y/o median en los flujos de programas y proyectos de cooperación y del Gobierno Central que

han focalizado sus intervenciones en Selva; sobre todo en los últimos años –más aún se presume que la mayoría de programas de cooperación técnica aún vigentes en el país (impulsados por ONGs y agencias de cooperación internacional), se hallan re-direccionando las zonas de influencia de sus programas hacia municipios de Selva.

En función de tipologías (tabla 1), las municipalidades de tipo C5 parecen tener más éxito en cuanto a adoptar metodologías de diagnóstico (2.27) versus las municipalidades mínimas (2.06). Sin embargo, los resultados de la tabla 2 muestran que una mayor proporción de municipalidades ha logrado avances más rápidos en la adopción de metodologías en zonas de Selva y Sierra; donde las percepciones de avance “algo” y “mucho” se hallan, en ambos casos, próximos al 80%.

De modo similar a lo anterior, en cuanto a sí se posee una metodología para verificar los progresos hacia lograr o alcanzar la visión local de desarrollo, el grado de avance es muy discreto (2.2). La tabla 1 muestra, en ese sentido, que calificaciones homogéneas, con la distinción de municipios en Sierra (2.67). Esta apreciación se muestra en la tabla 2, donde la proporción de municipalidades que logran avances importantes es muy baja en general (menor al 50%); siendo los casos de avance más modesto los de municipalidades en Costa y Selva (42,9% y 41,2%, respectivamente). En función de tipología, la mayor proporción (46,7%) de municipalidades mínimas (categoría C6) cuentan con pocas herramientas y 13,3% no cuenta con ellas.

Finalmente, y ante la expectativa de escasos marcos de referencia sobre política pública, también se indagó la medida en que las municipalidades toman en cuenta políticas públicas nacionales; como por ejemplo, el Acuerdo Nacional o las metas del Milenio. Nuevamente, la calificación en las tablas 1 y 2 refleja muy poco avance (2.2 correspondiente a 46,6% (importante avance), 34,5 (algo de avance) y falta de avance o desconocimiento (por parte del encuestado), con 19%. En función de la tipología, la tabla 2 muestra que una buena proporción de municipalidades mínimas (40%) consideran que han logrado algo de avance; pero el avance logrado es percibido mejor (2.53), en comparación con las municipalidades regulares o de tipo C5 (2.2).

En suma, las capacidades institucionales para la planificación son reducidas desde la perspectiva de contar con condiciones e iniciativas para facilitar la adopción y/o creación de políticas y visiones que respondan con precisión a la realidad local y a los factores del entorno que influyen sobre ella.

Tabla 2.- Planificación en función de las condiciones en el entorno (distribución de resultados)

VARIABLES	Criterios	REGIÓN												ESTRATO			
		Total		COSTA		SIERRA		SELVA		C5		C6					
		%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N				
1. ¿En el plan estratégico se toman en cuenta aspectos (entorno e interno) críticos para resolver la problemática local y aprovechar oportunidades de desarrollo?	Total	100.0	61	100.0	14	100.0	31	100.0	16	100.0	45	100.0	16				
	NO/NS/NR	21.3	13	21.4	3	16.1	5	31.3	5	20.0	9	25.0	4				
	Algo	34.4	21	57.1	8	22.6	7	37.5	6	35.6	16	31.3	5				
	Mucho	44.3	27	21.4	3	61.3	19	31.3	5	44.4	20	43.8	7				
2. ¿Se reflexiona sobre los desafíos que enfrenta el gobierno local para fortalecer capacidades institucionales que le permitan poner en marcha el plan estratégico?	Total	100.0	62	100.0	15	100.0	30	100.0	17	100.0	47	100.0	15				
	NO/NS/NR	24.2	15	40.0	6	16.7	5	23.5	4	25.5	12	20.0	3				
	Algo	29.0	18	26.7	4	23.3	7	41.2	7	27.7	13	33.3	5				
	Mucho	46.8	29	33.3	5	60.0	18	35.3	6	46.8	22	46.7	7				
3. ¿Se posee una metodología para analizar problemas y oportunidades y para identificar factores que limiten la posibilidad de efectuar ajustes a las estrategias?	Total	100.0	58	100.0	13	100.0	28	100.0	17	100.0	44	100.0	14				
	NO/NS/NR	15.5	9	23.1	3	10.7	3	17.6	3	18.2	8	7.1	1				
	Algo	29.3	17	30.8	4	21.4	6	41.2	7	29.5	13	28.6	4				
	Mucho	55.2	32	46.2	6	67.9	19	41.2	7	52.3	23	64.3	9				
4. ¿Se posee una metodología para verificar los progresos hacia lograr o alcanzar la visión local de desarrollo?	Total	100.0	60	100.0	14	100.0	29	100.0	17	100.0	45	100.0	15				
	NO/NS/NR	18.3	11	21.4	3	13.8	4	23.5	4	20.0	9	13.3	2				
	Algo	33.3	20	42.9	6	24.1	7	41.2	7	28.9	13	46.7	7				
	Mucho	48.3	29	35.7	5	62.1	18	35.3	6	51.1	23	40.0	6				
5. ¿Se toman en cuenta políticas públicas nacionales (por ejemplo el Acuerdo Nacional, Agenda 21, etc.) que emanan del Gobierno Central o de otras instancias?	Total	100.0	58	100.0	14	100.0	28	100.0	16	100.0	43	100.0	15				
	NO/NS/NR	19.0	11	28.6	4	17.9	5	12.5	2	16.3	7	26.7	4				
	Algo	34.5	20	35.7	5	28.6	8	43.8	7	32.6	14	40.0	6				
	Mucho	46.6	27	35.7	5	53.6	15	43.8	7	51.2	22	33.3	5				

### 5.1.2. Condiciones para una planificación formal

En este rubro se indagó con relación a la existencia de planes estratégicos formalmente vinculados a procesos participativos y de difusión interna, así como a sí éstos llevan asociado el debido soporte presupuestal orientado a crear capacidades, y si existe una vinculación visible y formal con los planes operativos. Esta sección tiene, por tanto, el objetivo de explorar las condiciones imperantes en las municipalidades para la construcción de estrategias –a diferencia de la sección anterior, en la que el énfasis se hallaba en la Estructura.

Tabla 3.- Articulación interna y externa de los planes de desarrollo

VARIABLES	Valores	REGIÓN				ESTRATO	
		Total	COSTA	SIERRA	SELVA	C5	C6
1. ¿La organización ha elaborado o actualizado un plan estratégico y un plan institucional que incorporen metas operacionales concretas, o sólo se dispone de objetivos generales?	Suma	162	36	76	50	123	39
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.38</b>	<b>2.12</b>	<b>2.30</b>	<b>2.78</b>	<b>2.41</b>	<b>2.29</b>
2. ¿La organización revisa y actualiza regularmente los planes operativos en función del plan estratégico?	Suma	161	35	75	51	122	39
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.37</b>	<b>2.06</b>	<b>2.27</b>	<b>2.83</b>	<b>2.39</b>	<b>2.29</b>
3. Si la organización no cuenta con un plan actualizado, ¿ha programado reuniones o comités para discutir el plan y su relevancia para la organización durante el año 2011?	Suma	152	38	81	33	114	38
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.24</b>	<b>2.24</b>	<b>2.45</b>	<b>1.83</b>	<b>2.24</b>	<b>2.24</b>
4. ¿La organización convoca a actores locales (personas y/o instituciones relevantes para el proceso de planeación)?	Suma	203	49	92	62	151	52
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.99</b>	<b>2.88</b>	<b>2.79</b>	<b>3.44</b>	<b>2.96</b>	<b>3.06</b>
5. ¿Se brinda capacitación a los miembros del Concejo Municipal, a los funcionarios y a los actores locales clave para llevar a cabo el proceso de planeación estratégica?	Suma	177	44	74	59	137	40
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.60</b>	<b>2.59</b>	<b>2.24</b>	<b>3.28</b>	<b>2.69</b>	<b>2.35</b>
6. ¿Se ha dispuesto un presupuesto para mejorar las capacidades institucionales de planificación estratégica?	Suma	140	29	61	50	114	26
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.06</b>	<b>1.71</b>	<b>1.85</b>	<b>2.78</b>	<b>2.24</b>	<b>1.53</b>

Ante la necesidad de conocer si existe experiencia ganada por las municipalidades en cuanto a que los planes de desarrollo local posean “contenido” y/o “sustancia”, que haga de ellos instrumentos de política y gestión que puedan ser llevados a la práctica, se indagó si los planes vigentes tienen vinculación con una estrategia propia de la institución municipal, de modo que la probabilidad de que sean tomados en cuenta en la gestión concreta aumente –se ha aceptado como válido que la casi totalidad de municipalidades cuentan con planes de desarrollo vigentes. La tabla 4 muestra que menos de la mitad (47,6%) de municipalidades atiende este requisito.

Se infieren tres situaciones subyacentes: (a) los planes de desarrollo existen, pero su vigencia sólo está determinada por el periodo que cubren, más no porque sus contenidos, propuestas y estrategias reflejen las condiciones de la realidad; (b) los planes de desarrollo finalmente culminan en un conjunto de programas y/o proyectos que obedecen a la minoría de problemas, prioridades y demandas sociales imperantes, de modo que la gestión operativa; y (c) las municipalidades, en su mayoría, no prevén la necesidad de planificar su propia evolución organizativa y de capacidades para política pública y gestión. Estos tres elementos, explica, en buena medida, un fenómeno observado por largo tiempo: “los planes de desarrollo local se han convertido en un requisito, pero no en un instrumento de política para el desarrollo”.

Lo anterior también se refleja en la baja puntuación que, en general, atribuyen los encuestados (2.38). Las municipalidades en Selva parecen tener una mejor puntuación (2.78), pero la misma no es el común denominador para todas; pues los datos de la tabla 4 muestran que cerca de la mitad (41,2%) no muestran avances; a diferencia de lo que se registra para un 61,3% de ellas en zonas de Sierra. Adicionalmente, en función de tipología, ambas (C5 y C6) registran un avance notorio en los últimos años; pero éste, aún responde a lo que acontece sólo en cerca de la mitad de ellas (48,9% de municipalidades regulares y 43,8% de municipalidades mínimas).

De modo más específico, se indagó si es práctica frecuente revisar los planes operativos en función de los contenidos del plan estratégico (articulación y actualización). Es interesante notar que, en general, en menos de la mitad de municipalidades (45%) ello es así (tabla 4); pero en el 33,3% de ellas es, más que una “buena práctica”, algo que “eventualmente” se hace. Posiblemente, por esta razón es que la puntuación general promedio (tabla 3) otorgada por autoridades y funcionarios es reducida (2.37). Según lo que se aprecia, el menor valor corresponde a municipalidades en Costa; lo que refuerza argumentos de la sección previa, sobre que las prácticas en los niveles jerárquicos superiores (más vinculados a la estrategia) obedecen más a estilos intuitivos de hacer gestión y al buen criterio de personas, pero no a la institución.

En función de tipología, asimismo, la proporción de municipalidades que ha registrado un avance importante en el sentido de articular instrumentos de planificación (tabla 4) cae por debajo del 50% (45,5% para municipalidades C5 y 43,8% para municipalidades C6); lo que explica por qué el puntaje otorgado (tabla 3) equivale a “cierto avance”, con 2.39 en C5 y 2.29 en C6; aunque los avances más notorios en los últimos años se registran en las municipalidades mínimas 43,8% tanto para “algo” de avance, como para “avance significativo (mucho)”, lo que se explicaría por las iniciativas de años recientes por parte de ONGs y agencias de cooperación, en apoyo al fortalecimiento de capacidades en municipalidades en ámbitos rurales.

Para el caso que la municipalidad no cuente con un plan actualizado, se consultó si durante el año 2011 se han programado reuniones o comités para discutir el plan y su relevancia. Esta evidencia es importante en el sentido de poder confirmar si los avances que reportan los encuestados tienen un fundamento concreto. En este caso, el dato relevante lo proporciona la tabla 3– la tabla 4 no permitiría distinguir la ausencia o presencia de planes actualizados–; donde los encuestados valoran este tipo de iniciativa con una baja puntuación (2.24), que sugiere que la actualización de planes de desarrollo en función de un riguroso examen y propuestas acordes a la realidad y a los escenarios presentes y en perspectiva. Adicionalmente, las puntuaciones más bajas corresponden a municipalidades de Selva (1.83), lo que sugiere que los avances reportados hasta este punto efectivamente ocurren no por iniciativa de la municipalidad, sino más bien por la disponibilidad de apoyos y aportes por parte de entidades tales como las ONG. Por otro lado, las puntuaciones para municipalidades regulares (C5) y mínimas (C6) es equivalente e igual al promedio (2.24).

El aspecto participativo se asume convencionalmente como una de las fortalezas en los ámbitos rurales, en virtud, principalmente, que subyace a una serie de condicionantes culturales, a la poca complejidad inherente a ámbitos rurales y a la cercanía entre los pobladores (debido a la menor densidad demográfica relativa); elementos todos que contribuyen a estrechar los lazos en una comunidad. Sin embargo, este supuesto aún no es suficientemente apreciado desde la perspectiva de los actores, y por ello se indagó si es que la municipalidad tiene como práctica convocar a la población, a las instituciones locales y a otros actores que resulten relevantes. En este sentido, los resultados más pertinentes son los referidos a la región natural en que el municipio se localiza.

Al respecto de lo anterior, los resultados son, de cierto modo, sorprendidos. Por ejemplo, en la tabla 4 se aprecia que, desde la perspectiva de los planificadores, sólo en 33,9% de municipalidades se práctica un tipo de convocatoria con amplia representatividad; y estas proporciones caen más en municipios de Selva (11,8%) –una caída de esta magnitud sólo podría deberse a lo amplio de los territorios y las largas distancias que deberían recorrer tanto los convocados, como quienes convocan. Por la misma razón, sorprende más aún que la proporción de municipalidades donde no se realiza amplia convocatoria o donde los planificadores no poseen toda la información sobre las convocatorias y la participación de actores locales, se sitúa en la Costa (40%), donde la extensión territorial es bastante menor que en Sierra y Selva. Esto puede deberse a que: (a) la relación con los actores locales no sigue el supuesto de “lazos estrechos entre pares” en la comunidad; o (b) la gestión de las relaciones Gobierno Local – Actores Locales, está siendo asumida por una unidad o jefatura de participación ciudadana, sin que exista la debida coordinación con las áreas que realiza acciones de planificación. Es decir, el supuesto de cohesión en ámbito rural no parece aplicar en zonas de Costa; al menos no en la medida que ocurre en municipios en Selva y Sierra.

En contraste, la tabla 3 muestran que el factor participativo, alentado desde las municipalidades es, efectivamente, una fortaleza relativa; y por ello los encuestados han otorgan a esta variable la mayor puntuación hasta el momento (2.99, virtualmente equivalente a "Avance Moderado"). Más aún, los valores máximos se hallan en municipios en Selva (3.44). Ello sugiere, en primer lugar, que los vínculos entre pares en la comunidad son intensos y se basan en factores adicionales a aquellos de tipo cultural que se registran en comunidades en municipios de Sierra –podrían incluir la relación con el entorno natural, tradiciones ancestrales que poco han sido influenciadas por las costumbres mestizas que se observan en la Costa y en la Sierra y un estilo de vida bastante más homogéneo (debido a su menor diversidad relativa). Por otro lado, los resultados sugieren que la autoridad local y la institución municipal son más sensibles a la naturaleza de los vínculos entre pares en la comunidad, y que es desde dicho marco de referencia que evalúan cómo pueden ser sus relaciones con otras personas e instituciones no originarias de la zona.

En función de tipología, los resultados relevantes se aprecian en la tabla 3. Allí, se observa que la intensidad con la que se percibe la importancia de la participación y las buenas relaciones Gobierno Local - Actores Locales es mayor en el ámbito de municipalidades mínimas (3.06), en comparación con lo que se registra en los ámbitos de municipalidades regulares (2.96). Sería en los primeros (municipios rurales de escasa población, menos conectados a centros urbanos y con fuertes tradiciones) donde el supuesto de la cohesión social es más aplicable.

Como parte de la indagación de condiciones que facilitan la planificación estratégica –que en un escenario óptimo contribuye a la construcción de políticas públicas– se indagó sobre la práctica de proporcionar capacitación a los miembros del Concejo Municipal, a los funcionarios y a los actores locales, en temas que apoyan a llevar a cabo la planeación estratégica, así como sobre la previsión de una partida presupuestal para tal propósito (como parte de una política o de un estilo –en el caso de la autoridad– que apunta a mejorar capacidades institucionales en planificación).

En la tabla 3 se observa que la atención que merecen ambos aspectos es bastante reducida (2.60 para la priorización de la capacitación y 2.06 en el caso del sustento presupuestal); lo que sugiere que la estabilidad en las condiciones para ganar aprendizaje en planificación es muy precaria; sobre todo cuando se observan los puntajes referidos al respaldo presupuestal. En este caso, los valores individuales son bastante menores al promedio 2.06, debido a que los puntajes obtenidos en municipalidades de Selva (2.78) sesgan el promedio hacia arriba. Ello que sugiere que el apoyo que reciben las municipalidades en Selva en materia de capacidades para realizar planificación están siendo mejor aprovechados que en otras zonas del país; sobre todo en las municipalidades de categoría C5, donde el valor es mayor (2.24 versus 1.53 para las de tipo C6).

**Tabla 4.- Articulación interna y externa de los planes de desarrollo (distribución de los resultados)**

VARIABLES	Criterios	REGIÓN												ESTRATO					
		Total		COSTA		SIERRA		SELVA		C5		C6		C5		C6			
		%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N		
1. ¿La organización ha elaborado o actualizado un plan estratégico y un plan institucional que incorporen metas operacionales concretas, o sólo se dispone de objetivos?	Total	100.0	63	100.0	15	100.0	31	100.0	17	100.0	47	100.0	16	100.0	47	100.0	16		
	NO/NS/NR	27.0	17	26.7	4	19.4	6	41.2	7	25.5	12	31.3	5	31.3	12	25.5	5		
	Algo	25.4	16	26.7	4	19.4	6	35.3	6	25.5	12	25.0	4	25.0	12	25.0	4		
	Mucho	47.6	30	46.7	7	61.3	19	23.5	4	48.9	23	43.8	7	43.8	23	43.8	7		
2. ¿La organización revisa y actualiza regularmente los planes operativos en función del plan estratégico?	Total	100.0	60	100.0	13	100.0	30	100.0	17	100.0	44	100.0	16	100.0	44	100.0	16		
	NO/NS/NR	21.7	13	30.8	4	10.0	3	35.3	6	25.0	11	12.5	2	12.5	11	12.5	2		
	Algo	33.3	20	30.8	4	26.7	8	47.1	8	29.5	13	43.8	7	43.8	13	43.8	7		
	Mucho	45.0	27	38.5	5	63.3	19	17.6	3	45.5	20	43.8	7	43.8	20	43.8	7		
3. Si la organización no cuenta con un plan actualizado, ¿ha programado reuniones o comités para discutir el plan y su relevancia para la organización durante el año 2011?	Total	100.0	57	100.0	15	100.0	30	100.0	12	100.0	43	100.0	14	100.0	43	100.0	14		
	NO/NS/NR	19.3	11	13.3	2	20.0	6	25.0	3	14.0	6	35.7	5	35.7	6	35.7	5		
	Algo	31.6	18	33.3	5	26.7	8	41.7	5	34.9	15	21.4	3	21.4	15	21.4	3		
	Mucho	49.1	28	53.3	8	53.3	16	33.3	4	51.2	22	42.9	6	42.9	22	42.9	6		
4. ¿La organización convoca a actores locales (personas y/o instituciones relevantes para el proceso de planeación)?	Total	100.0	62	100.0	15	100.0	30	100.0	17	100.0	46	100.0	16	100.0	46	100.0	16		
	NO/NS/NR	41.9	26	40.0	6	30.0	9	64.7	11	43.5	20	37.5	6	37.5	20	37.5	6		
	Algo	24.2	15	26.7	4	23.3	7	23.5	4	19.6	9	37.5	6	37.5	9	37.5	6		
	Mucho	33.9	21	33.3	5	46.7	14	11.8	2	37.0	17	25.0	4	25.0	17	25.0	4		
5. ¿Se brinda capacitación a los miembros del Concejo Municipal, a los funcionarios y a los actores locales clave para llevar a cabo el proceso de planeación estratégica?	Total	100.0	61	100.0	16	100.0	28	100.0	17	100.0	47	100.0	14	100.0	47	100.0	14		
	NO/NS/NR	31.1	19	18.8	3	21.4	6	58.8	10	29.8	14	35.7	5	35.7	14	35.7	5		
	Algo	26.2	16	37.5	6	21.4	6	23.5	4	27.7	13	21.4	3	21.4	13	21.4	3		
	Mucho	42.6	26	43.8	7	57.1	16	17.6	3	42.6	20	42.9	6	42.9	20	42.9	6		
5. ¿Se brinda capacitación a los miembros del Concejo Municipal, a los funcionarios y a los actores locales clave para llevar a cabo el proceso de planeación estratégica?	Total	100.0	54	100.0	11	100.0	27	100.0	16	100.0	42	100.0	12	100.0	42	100.0	12		
	NO/NS/NR	31.5	17	9.1	1	25.9	7	56.3	9	33.3	14	25.0	3	25.0	14	25.0	3		
	Algo	25.9	14	63.6	7	7.4	2	31.3	5	28.6	12	16.7	2	16.7	12	16.7	2		
	Mucho	42.6	23	27.3	3	66.7	18	12.5	2	38.1	16	58.3	7	58.3	16	58.3	7		

### 5.1.3. Condiciones para la aplicación de capacidades en planificación estratégica

Esta sección continúa el razonamiento mostrado en las dos secciones en el sentido de identificar avances sobre condiciones que facilitan o limitan la puesta en práctica de políticas y estrategias, contenidas –según se asume– en los documentos de planificación. Se han definido ocho variables de interés, las que esencialmente sirven para clasificar estas “condiciones” o insumos en dos tipos. El primero referido a la identificación de condiciones en el interno municipal que pueden contribuir al desarrollo capacidades para la gerencia estratégica y, básicamente, la planificación. El segundo tipo de variables alude a los insumos que, desde una perspectiva estratégica, orientan las acciones de las municipalidades –principalmente en cuanto a la emisión de políticas y ordenanzas, y a la incorporación de las expectativas de los ciudadanos.

Bajo el razonamiento presentado, los resultados muestran que, en general, las municipalidades (regulares C5 y mínimas C6) presentan serias limitaciones para crear y mantener condiciones que les permitan poner en práctica las iniciativas estratégicas que más se aproximan a sus realidades y problemáticas. Los datos agregados de las ocho variables en la tabla 5 se hallan en el parámetro de puntaje de 2.01 (para el caso de emisión de políticas y ordenanzas) a 2.74 (en cuanto a tomar en cuenta las expectativas ciudadanas sobre servicios públicos y programas de desarrollo). En función de tipología, la emisión de políticas y ordenanzas de carácter estratégico encuentra su valoración más baja (1.96) en el ámbito de municipalidades tipo C5 (que equivale a “no avance”), mientras que el avance mayor para este tipo de municipalidad se registra, precisamente en cuanto a la inclusión de las expectativas de los ciudadanos y actores locales (3.0, equivalente a un “avance moderado”).

En el caso de municipalidades mínimas (categoría C6), la posición más débil es compartida por dos variables de análisis, en las que los encuestados opinan que “no hay avances”. La primera está referida a sí el plan es compartido con actores institucionales externos, como por ejemplo ONG, empresas extractivas, entidades dependientes del Gobierno Central, entre otros; cuyo puntaje es el menor registrado (1.53). El resultado sugiere que las municipalidades no han tenido mayor éxito o interés en vincularse apropiadamente con organizaciones no locales –algunas de las que tienen como propósito apoyar en iniciativas de desarrollo local–, de modo que la actitud de las municipalidades tipo C6 es, por un lado, pasiva (esperar la oferta) y, por otro lado receptiva (solicitar o aceptar cooperación en aspectos que, sin dejar de ser necesarios, no tienen mayor impacto en las condiciones de bienestar en la localidad. Este punto es particular, pues en él se registra la mayor distancia con el puntaje atribuido a las municipalidades de tipo C5 (2.39), lo que sugiere que en éste tipo de municipalidades existe una mayor experiencia en introducir iniciativas de impacto dentro de los programas o proyectos que otras entidades apoyan o financian.

La segunda variable que presenta serias limitaciones es la referida al grado en que los actores locales asumen compromisos concretos con relación a participar de la implementación de las estrategias que se sugieren en el plan (1.94). Se puede pensar que este resultado colisiona con la creencia sobre el alto grado de cohesión social –que también se ha reportado positivamente en la sección anterior para el caso de municipalidades en Sierra y Selva–; pero se plantean tres razones por las que dicho resultado tiene sustento: (a) la población es más proclive a participar activamente en asuntos que tienen directo contacto con su realidad personal o familiar, mientras que para asuntos de interés de la comunidad, su participación se halla limitada a la postura u opinión; (b) las iniciativas de la municipalidad se mantienen en el status de responder ante demandas locales, de modo que no existen muchas oportunidades para convocar una participación que involucre un mayor tipo de compromiso de la población; o (c) un número significativo de estrategias e iniciativas de desarrollo contenidas en los planes, finalmente, no se llevan a la práctica.

Tabla 5.- Condiciones para la puesta en práctica de los productos de la planificación

VARIABLES	Valores	REGIÓN			ESTRATO		
		Total	COSTA	SIERRA	SELVA	C5	C6
1. ¿En la elaboración del plan estratégico e institucional se toma en cuenta el diagnóstico del interno municipal?	Suma	162	42	73	47	120	42
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.38</b>	<b>2.47</b>	<b>2.21</b>	<b>2.61</b>	<b>2.35</b>	<b>2.47</b>
2. ¿Se consulta periódicamente con la comunidad acerca de la relevancia que tiene el plan estratégico?	Suma	161	36	83	42	115	46
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.37</b>	<b>2.12</b>	<b>2.52</b>	<b>2.33</b>	<b>2.25</b>	<b>2.71</b>
3. ¿Se reflexiona sobre los cambios y factores del entorno que afectarán la realidad local en el futuro?	Suma	160	34	82	44	119	41
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.35</b>	<b>2.00</b>	<b>2.48</b>	<b>2.44</b>	<b>2.33</b>	<b>2.41</b>
4. ¿Además de sus opiniones, los actores locales asumen compromisos concretos que ayuden a la implementación de las estrategias del plan?	Suma	151	31	74	46	118	33
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.22</b>	<b>1.82</b>	<b>2.24</b>	<b>2.56</b>	<b>2.31</b>	<b>1.94</b>
5. ¿En el plan se identifican y consideran las expectativas de la comunidad en cuanto a los servicios públicos/sociales y a los programas de desarrollo?	Suma	186	47	85	54	139	47
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.74</b>	<b>2.76</b>	<b>2.58</b>	<b>3.00</b>	<b>2.73</b>	<b>2.76</b>
6. ¿Cómo soporte al plan estratégico ¿se han elaborado políticas públicas locales y ordenanzas sobre desarrollo?	Suma	137	28	65	44	100	37
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.01</b>	<b>1.65</b>	<b>1.97</b>	<b>2.44</b>	<b>1.96</b>	<b>2.18</b>
7. ¿El plan es comunicado a todas las instancias o áreas de la municipalidad, así como al personal?	Suma	159	39	79	41	124	35
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.34</b>	<b>2.29</b>	<b>2.39</b>	<b>2.28</b>	<b>2.43</b>	<b>2.06</b>
8. ¿El plan es compartido con actores externos (ONG, instituciones del gobierno central, empresas privadas que operan en la zona asociaciones civiles, etc.)?	Suma	148	31	78	39	122	26
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.18</b>	<b>1.82</b>	<b>2.36</b>	<b>2.17</b>	<b>2.39</b>	<b>1.53</b>

Por otro lado, los resultados en la tabla 6 muestran información adicional sobre diferencias entre regiones naturales. Así por ejemplo, la proporción de municipalidades que presentan mayor avance al identificar el estado de las capacidades institucionales para ordenar sus prioridades, lineamientos e intervenciones se hallan en la Costa (60%) y en la Sierra (50%). Además, la proporción de municipalidades que emplea mecanismos de consulta alcanza a la mitad (48,3%), con una vocación de transparencia más acusada en municipalidades de Costa (53,8%) y Selva (52,9%).

Otro resultado notorio está referido a los esfuerzos de la municipalidad por alentar la reflexión sobre los cambios del entorno que tienen el prospecto de influir sobre la realidad local a futuro. Las municipalidades en Costa y Sierra muestran el mayor grado de avance (46,2% y 46,7%); pero en años recientes es incluso mayor la proporción de municipalidades en Selva que empiezan a discutir sobre escenarios futuros (58,8% para “algo de avance” y 41,2% para “alto avance”).

Un aspecto final que destaca para fines de análisis es el referido a la socialización interna del plan de desarrollo (propósitos y contenidos), en la expectativa de alimentar compromisos, voluntades y, como lo refiere la literatura revisada, unidad de acción. Al respecto, el avance alcanza a la mitad de municipalidades (49,2%). Este resultado es reflejo de una poca democratización interna del plan que, aparentemente, aqueja a las municipalidades mínimas; donde en sólo 30,8% de municipalidades se ha avanzado en socializar el plan y sus propuestas.

#### 5.1.4. La misión institucional

La misión de la organización dentro de un propósito superior a ella misma es característica común a las organizaciones; sobre todo sí dicho propósito superior es decisivo en cuanto a su influencia en la sociedad, como ocurre con las municipalidades. Sin embargo, existe abundante evidencia sobre las limitaciones que presentan las municipalidades en general (incluidas las urbanas) para definir una misión que salga de un molde genérico, cuando, por definición, la misión es la posición o papel particular de una organización dentro de una visión más amplia de la que también participan otros actores y otras organizaciones.

En tal sentido, esta sección se ocupa de indagar en qué medida esta limitación es tal cual, o sí, por el contrario, existen indicios en el sentido de “claridad” en asumir un papel específico y promotor en determinados ejes de desarrollo.

Tabla 6.- Condiciones para la puesta en práctica de los productos de la planificación (distribución de los resultados)

VARIABLES	Criterios	REGIÓN												ESTRATO					
		Total		COSTA		SIERRA		SELVA		C5		C6		C5		C6			
		%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N		
1. ¿En la elaboración del plan estratégico e institucional se toma en cuenta el diagnóstico del interno municipal?	Total	100.0	59	100.0	15	100.0	28	100.0	16	100.0	44	100.0	15	100.0	44	100.0	15		
	NO/NS/NR	27.1	16	20.0	3	28.6	8	31.3	5	25.0	11	33.3	5	25.0	11	33.3	5		
	Algo	25.4	15	20.0	3	21.4	6	37.5	6	25.0	11	26.7	4	25.0	11	26.7	4		
	Mucho	47.5	28	60.0	9	50.0	14	31.3	5	50.0	22	40.0	6	50.0	22	40.0	6		
2. ¿Se consulta periódicamente con la comunidad acerca de la relevancia que tiene el plan estratégico?	Total	100.0	60	100.0	13	100.0	30	100.0	17	100.0	45	100.0	15	100.0	45	100.0	15		
	NO/NS/NR	23.3	14	30.8	4	26.7	8	11.8	2	22.2	10	26.7	4	22.2	10	26.7	4		
	Algo	28.3	17	15.4	2	30.0	9	35.3	6	22.2	10	46.7	7	22.2	10	46.7	7		
	Mucho	48.3	29	53.8	7	43.3	13	52.9	9	55.6	25	26.7	4	55.6	25	26.7	4		
3. ¿Se reflexiona sobre los cambios y factores del entorno que afectarán la realidad local en el futuro?	Total	100.0	60	100.0	13	100.0	30	100.0	17	100.0	45	100.0	15	100.0	45	100.0	15		
	NO/NS/NR	13.3	8	7.7	1	23.3	7	0.0	0	11.1	5	20.0	3	11.1	5	20.0	3		
	Algo	41.7	25	46.2	6	30.0	9	58.8	10	40.0	18	46.7	7	40.0	18	46.7	7		
	Mucho	45.0	27	46.2	6	46.7	14	41.2	7	48.9	22	33.3	5	48.9	22	33.3	5		
4. ¿Además de sus opiniones, los actores locales asumen compromisos concretos que ayuden a la implementación de las estrategias del plan?	Total	100.0	59	100.0	12	100.0	30	100.0	17	100.0	44	100.0	15	100.0	44	100.0	15		
	NO/NS/NR	20.3	12	16.7	2	20.0	6	23.5	4	22.7	10	13.3	2	22.7	10	13.3	2		
	Algo	33.9	20	41.7	5	26.7	8	41.2	7	29.5	13	46.7	7	29.5	13	46.7	7		
	Mucho	45.8	27	41.7	5	53.3	16	35.3	6	47.7	21	40.0	6	47.7	21	40.0	6		
5. ¿En el plan se identifican y consideran las expectativas de la comunidad en cuanto a los servicios públicos/sociales y a los programas de desarrollo?	Total	100.0	61	100.0	14	100.0	30	100.0	17	100.0	45	100.0	16	100.0	45	100.0	16		
	NO/NS/NR	36.1	22	35.7	5	40.0	12	29.4	5	35.6	16	37.5	6	35.6	16	37.5	6		
	Algo	26.2	16	35.7	5	13.3	4	41.2	7	26.7	12	25.0	4	26.7	12	25.0	4		
	Mucho	37.7	23	28.6	4	46.7	14	29.4	5	37.8	17	37.5	6	37.8	17	37.5	6		
6. ¿Cómo soporte al plan estratégico ¿se han elaborado políticas públicas locales y ordenanzas sobre desarrollo?	Total	100.0	55	100.0	12	100.0	26	100.0	17	100.0	41	100.0	14	100.0	41	100.0	14		
	NO/NS/NR	27.3	15	33.3	4	23.1	6	29.4	5	24.4	10	35.7	5	24.4	10	35.7	5		
	Algo	18.2	10	25.0	3	11.5	3	23.5	4	19.5	8	14.3	2	19.5	8	14.3	2		
	Mucho	54.5	30	41.7	5	65.4	17	47.1	8	56.1	23	50.0	7	56.1	23	50.0	7		
7. ¿El plan es comunicado a todas las instancias o áreas de la municipalidad, así como al personal?	Total	100.0	59	100.0	14	100.0	29	100.0	16	100.0	46	100.0	13	100.0	46	100.0	13		
	NO/NS/NR	23.7	14	21.4	3	27.6	8	18.8	3	19.6	9	38.5	5	19.6	9	38.5	5		
	Algo	27.1	16	35.7	5	20.7	6	31.3	5	26.1	12	30.8	4	26.1	12	30.8	4		
	Mucho	49.2	29	42.9	6	51.7	15	50.0	8	54.3	25	30.8	4	54.3	25	30.8	4		
8. ¿El plan es compartido con actores externos (ONG, instituciones del gobierno central, empresas privadas que operan en la zona asociaciones civiles, etc.)?	Total	100.0	55	100.0	12	100.0	27	100.0	16	100.0	43	100.0	12	100.0	43	100.0	12		
	NO/NS/NR	29.1	16	41.7	5	25.9	7	25.0	4	32.6	14	16.7	2	32.6	14	16.7	2		
	Algo	25.5	14	16.7	2	22.2	6	37.5	6	23.3	10	33.3	4	23.3	10	33.3	4		
	Mucho	45.5	25	41.7	5	51.9	14	37.5	6	44.2	19	50.0	6	44.2	19	50.0	6		

Al respecto de lo anterior, las tablas 7 y 8 revelan que la percepción de los gestores municipales confirma la ausencia o poca claridad con relación a cuál puede o debe ser el papel concreto del Gobierno Local dentro del marco de la visión de desarrollo; y, en el caso que exista una declaración de misión, la pertinencia de la misma está limitada seriamente en su aplicación.

Ante la consulta de sí la municipalidad cuenta con una Misión formal, el avance general (tabla 8) indica que ello sólo ocurre en el 40,4% de municipalidades estudiadas; lo que sustenta que los encuestados hayan calificado dicho avance como difuso (“cierto avance”) equivalente 2.58 (tabla 7). Los valores son reducidos en todos los casos, y comparativamente tampoco existen mayores diferencias entre el puntaje atribuido a municipalidades mínimas (2.29) y regulares (2.65).

**Tabla 7.- La misión del Gobierno Local dentro de la visión de desarrollo**

VARIABLES	Valores	REGIÓN			ESTRATO		
		Total	COSTA	SIERRA	SELVA	C5	C6
1. ¿La municipalidad posee una declaración formal sobre su Misión? ¿En ella se expresan los propósitos, valores y compromisos del Gobierno Local?	Suma	174	38	84	52	135	39
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.56</b>	<b>2.24</b>	<b>2.55</b>	<b>2.89</b>	<b>2.65</b>	<b>2.29</b>
2. ¿Miembros del Concejo Municipal revisan anualmente la Visión y la Misión, y proponen mejoras o ajustes que reflejen los cambios en el entorno?	Suma	149	33	71	45	115	34
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.19</b>	<b>1.94</b>	<b>2.15</b>	<b>2.50</b>	<b>2.25</b>	<b>2.00</b>
3. ¿Es la misión de la municipalidad duplicada o muy parecida a la misión de alguna otra municipalidad?	Suma	148	33	70	45	120	28
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.18</b>	<b>1.94</b>	<b>2.12</b>	<b>2.50</b>	<b>2.35</b>	<b>1.65</b>
4. ¿Los programas y proyectos de la organización son consistentes con la Visión y con la Misión?	Suma	179	39	87	53	138	41
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.63</b>	<b>2.29</b>	<b>2.64</b>	<b>2.94</b>	<b>2.71</b>	<b>2.41</b>
5. ¿La Misión formal se difunde en toda la organización y está al alcance de otros actores e instituciones locales?	Suma	152	31	72	49	120	32
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.24</b>	<b>1.82</b>	<b>2.18</b>	<b>2.72</b>	<b>2.35</b>	<b>1.88</b>

En el mismo sentido, la calificación para la variable referida a la revisión y contrastación entre la Visión para el municipio y la Misión de la municipalidad confirma la falta de progresos en su necesaria articulación (2.19 de puntaje –tabla 7–; “empujado” por el avance que el 54,2% de municipalidades ha registrado a la fecha –tabla 8–). Existe no obstante una mayor percepción de avances con relación a formalizar una Misión que se halle articulada a la Visión de desarrollo en municipalidades en zona de Sierra, con un 63,3% de casos en la dirección señalada (tabla 8).

La indagación sobre la originalidad de la Misión de la municipalidad ha sido el caso de mayor interés para este Estudio (en esta sección), dado que el bajo puntaje asignado por los encuestados (2.18) implica que los avances en cuanto a adoptar una Misión no apuntan a la “originalidad”, sino más bien a una “generalización” del papel del Estado en el nivel local.

Y en ningún otro escenario la generalización es más acusada que para las municipalidades “mínimas”, donde el puntaje de 1.65 (tabla 7) conlleva a concluir que “no hay una Misión” o “la Misión es una declaración abstracta que tiene poco o ningún peso” en la marcha de la dirección y en la dirección que adoptan sus esfuerzos; aunque (según los datos de la tabla 8) ya existe un 40% municipalidades mínimas que se hallan trabajando para revertir esta tendencia.

A la luz de estos resultados, la valoración realizada por los encuestados con relación a sí los programas y proyectos municipales son consistentes con la Visión y con la Misión, aludiría a la Visión, pero no a la Misión; lo que sugiere que incluso el puntaje asignado por los encuestados (2.63) está sobre estimado.

Asimismo, estaría sobre estimado el puntaje atribuido ante la pregunta de sí la Misión institucional se halla difundida al interior de la organización municipal y de sí ella es compartida con otras entidades (2.24), sobre todo en el caso de municipalidades de categoría 5 (2.35) y aquellas en zona de Selva (2.72) –con excepción de municipalidades mínimas (1.88) y en zona de Costa (1.82).

Tabla 8.- La misión del Gobierno Local dentro de la visión de desarrollo (distribución de los resultados)

VARIABLES	Criterios	REGIÓN												ESTRATO					
		Total		COSTA		SIERRA		SELVA		C5		C6							
		%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N						
1. ¿La municipalidad posee una declaración formal sobre su Misión? ¿En ella se expresan los propósitos, valores y compromisos del Gobierno Local?	Total	100.0	57	100.0	13	100.0	28	100.0	16	100.0	45	100.0	12						
	NO/NS/NR	35.1	20	38.5	5	32.1	9	37.5	6	28.9	13	58.3	7						
	Algo	24.6	14	23.1	3	21.4	6	31.3	5	31.1	14	0.0	0						
	Mucho	40.4	23	38.5	5	46.4	13	31.3	5	40.0	18	41.7	5						
2. ¿Miembros del Concejo Municipal revisan anualmente la Visión y la Misión, y proponen mejoras o ajustes que reflejen los cambios en el entorno?	Total	100.0	59	100.0	12	100.0	30	100.0	17	100.0	45	100.0	14						
	NO/NS/NR	20.3	12	25.0	3	20.0	6	17.6	3	17.8	8	28.6	4						
	Algo	25.4	15	25.0	3	16.7	5	41.2	7	28.9	13	14.3	2						
	Mucho	54.2	32	50.0	6	63.3	19	41.2	7	53.3	24	57.1	8						
3. ¿Es la misión de la municipalidad duplicada o muy parecida a la misión de alguna otra municipalidad?	Total	100.0	50	100.0	12	100.0	25	100.0	13	100.0	40	100.0	10						
	NO/NS/NR	36.0	18	41.7	5	32.0	8	38.5	5	37.5	15	30.0	3						
	Algo	28.0	14	16.7	2	28.0	7	38.5	5	27.5	11	30.0	3						
	Mucho	36.0	18	41.7	5	40.0	10	23.1	3	35.0	14	40.0	4						
4. ¿Los programas y proyectos de la organización son consistentes con la Visión y con la Misión?	Total	100.0	61	100.0	13	100.0	31	100.0	17	100.0	46	100.0	15						
	NO/NS/NR	27.9	17	30.8	4	25.8	8	29.4	5	28.3	13	26.7	4						
	Algo	21.3	13	30.8	4	16.1	5	23.5	4	21.7	10	20.0	3						
	Mucho	50.8	31	38.5	5	58.1	18	47.1	8	50.0	23	53.3	8						
5. ¿La Misión formal se difunde en toda la organización y está al alcance de otros actores e instituciones locales?	Total	100.0	58	100.0	13	100.0	28	100.0	17	100.0	46	100.0	12						
	NO/NS/NR	20.7	12	15.4	2	21.4	6	23.5	4	19.6	9	25.0	3						
	Algo	31.0	18	38.5	5	28.6	8	29.4	5	32.6	15	25.0	3						
	Mucho	48.3	28	46.2	6	50.0	14	47.1	8	47.8	22	50.0	6						

### 5.1.5. Capacidades para formular e implementar estrategias

Como parte de la práctica difundida de contar con documentos de gestión de alta jerarquía, la casi totalidad de municipalidades en el Perú cuentan con planes estratégicos vigentes. La mayoría de ellos ha atravesado por sucesivas actualizaciones, en función de vacíos evidentes dentro de sus propuestas, de su rigidez en cuanto a su alcance territorial y a su carácter estático ante los cambios en el entorno, y, por qué no, de evitar incumplir con expectativas sociales o con los plazos de vencimiento de los planes originales.

Esta sección no tiene, en tal sentido, el objetivo de indagar sobre los contenidos de los planes de desarrollo –la información previa ya han abundando en cuanto a las condiciones que explican una desvinculación de los contenidos de los planes, con la realidad de la gestión concreta–, sino más bien explorar los mecanismos que emplean (o de los que prescinden) las municipalidades para operativizar los contenidos de los planes. Esta indagación, por tanto, resulta fundamental para los objetivos del Estudio, en vista que el sistema de planificación es la base de la que parte la gestión de los procesos de la organización que tienen contacto con el entorno.

En primer lugar, los hallazgos reportados en las tablas 9 y 10 indican que incluso sí hay claridad sobre los tipos de estrategias más promisorias para aproximar los objetivos de desarrollo críticos, el detalle de las actividades críticas para que las estrategias sean viables es muy incipiente en el conjunto de municipalidades estudiadas. El puntaje general de 2.63 resuena tanto en función de tipos de municipalidad (2.67 para C5 y 2.53 para C6), como por región (2.18 para la Costa, 2.76 para la Sierra y 2.83 para la Selva). En el caso concreto de la Costa, la baja puntuación sugiere que la complejidad de iniciativas que buscan acometer las municipalidades es mayor –por una mayor diversificación de los tipos de objetivos estratégicos en perspectiva.

**Tabla 9.- Operativización de las estrategias de desarrollo**

VARIABLES	Valores	REGIÓN				ESTRATO	
		Total	COSTA	SIERRA	SELVA	C5	C6
1. ¿El plan incorpora claramente las actividades que la municipalidad debe cumplir para estar en capacidad de cumplir su Misión y de lograr los objetivos estratégicos del plan estratégico y los planes operativos?	Suma	179	37	91	51	136	43
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.63</b>	<b>2.18</b>	<b>2.76</b>	<b>2.83</b>	<b>2.67</b>	<b>2.53</b>
2. ¿El plan contempla criterios de priorización de metas y establece un plazo razonable (tiempos mínimos y máximos) para que éstas sean alcanzadas?	Suma	167	36	78	53	129	38
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.46</b>	<b>2.12</b>	<b>2.36</b>	<b>2.94</b>	<b>2.53</b>	<b>2.24</b>
3. ¿Las estrategias se describen de modo que sea claro entender cómo se pretende lograr metas y objetivos?	Suma	171	35	83	53	134	37
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.51</b>	<b>2.06</b>	<b>2.52</b>	<b>2.94</b>	<b>2.63</b>	<b>2.18</b>
4. ¿El plan incorpora medidas o planes de contingencia para resolver situaciones que impidan llevar a cabo las acciones, estrategias, programas o proyectos del plan?	Suma	118	23	58	37	91	27
	N°	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>1.74</b>	<b>1.35</b>	<b>1.76</b>	<b>2.06</b>	<b>1.78</b>	<b>1.59</b>

Tabla 10.- Operativización de las estrategias de desarrollo (distribución de los resultados)

VARIABLES	Criterios	REGIÓN												ESTRATO			
		Total		COSTA		SIERRA		SELVA		C5		C6					
		%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N				
1. ¿El plan incorpora claramente las actividades que la municipalidad debe cumplir para estar en capacidad de cumplir su Misión y de lograr los objetivos estratégicos del plan estratégico y los planes operativos?	Total	100.0	60	100.0	13	100.0	30	100.0	17	100.0	45	100.0	15				
	NO/NS/NR	30.0	18	30.8	4	30.0	9	29.4	5	33.3	15	20.0	3				
	Algo	31.7	19	38.5	5	20.0	6	47.1	8	35.6	16	20.0	3				
	Mucho	38.3	23	30.8	4	50.0	15	23.5	4	31.1	14	60.0	9				
2. ¿El plan contempla criterios de priorización de metas y establece un plazo razonable (tiempos mínimos y máximos) para que éstas sean alcanzadas?	Total	100.0	59	100.0	14	100.0	28	100.0	17	100.0	45	100.0	14				
	NO/NS/NR	22.0	13	21.4	3	21.4	6	23.5	4	22.2	10	21.4	3				
	Algo	40.7	24	42.9	6	25.0	7	64.7	11	44.4	20	28.6	4				
	Mucho	37.3	22	35.7	5	53.6	15	11.8	2	33.3	15	50.0	7				
3. ¿Las estrategias se describen de modo que sea claro entender cómo se pretende lograr metas y objetivos?	Total	100.0	59	100.0	13	100.0	29	100.0	17	100.0	45	100.0	14				
	NO/NS/NR	30.5	18	15.4	2	31.0	9	41.2	7	33.3	15	21.4	3				
	Algo	28.8	17	38.5	5	20.7	6	35.3	6	28.9	13	28.6	4				
	Mucho	40.7	24	46.2	6	48.3	14	23.5	4	37.8	17	50.0	7				
4. ¿El plan incorpora medidas o planes de contingencia para resolver situaciones que impidan llevar a cabo las acciones, estrategias, programas o proyectos del plan?	Total	100.0	49	100.0	10	100.0	24	100.0	15	100.0	37	100.0	12				
	NO/NS/NR	26.5	13	30.0	3	25.0	6	26.7	4	27.0	10	25.0	3				
	Algo	30.6	15	40.0	4	25.0	6	33.3	5	32.4	12	25.0	3				
	Mucho	42.9	21	30.0	3	50.0	12	40.0	6	40.5	15	50.0	6				

En segundo lugar, persisten problemas con relación a la definición de metas concretas a alcanzar en determinados plazos de tiempo. Ello, razonablemente, es consecuencia de una pobre definición de actividades críticas, que dificultan a arribar a metas factibles y a plazos realistas que puedan ser motivo de una rendición de cuentas. Por ello, la puntuación de 2,46 (tabla 9) es, necesariamente, más baja que la correspondiente a la valoración de las actividades. De nuevo, el bajo desempeño es transversal a todas las municipalidades de la muestra, y las diferencias entre un tipo y otro (por ejemplo entre municipalidades mínimas y regulares) podrían deberse más a la naturaleza más o menos diversificada de los ejes de desarrollo y de sus respectivos objetivos estratégicos, que a mejores prácticas. Asimismo, los porcentajes en la tabla 8 apuntan a que la mayor proporción de municipalidades (40,7%) sólo ha logrado un “cierto” nivel de avance en cuanto a la definición de metas y de plazos factibles; mientras que las municipalidades que presentan mejoras claras no son (proporcionalmente) muy diferentes a las municipalidades donde no se reporta avance; sobre todo en el caso de municipalidades en Selva (11,8% con buen avance y 23,5% para casos de “no avance”) y las de categoría 5 (33,3% con buen avance y 22,2% para casos de “no avance”).

En tercer lugar, los resultados indican que las estrategias no son suficientemente claras como para entender cómo se pretende arribar a las metas y objetivos planteados – este punto difiere del primero, donde el foco de análisis se hallaba en la definición de tipos de acciones en que las municipalidades requieren, potencialmente, actuar. En este punto el foco de atención es más amplio, y alude a la contribución de los actores locales y otras entidades en la implementación de las estrategias. El puntaje promedio (2.51) es poco representativo del conjunto de la muestra, y, por el contrario, se sugiere que existe una dimensión informal de vinculaciones con los actores locales, en función de expectativas. El caso concreto se observa en zona Selva. Allí, el puntaje (2.94) apunta a un avance moderado en desarrollo de estrategias; mientras que en la tabla 10 se observa que, este avance, podría deberse a un nivel de expectativas más reducido que en el caso de la Costa y la Sierra –dado que la proporción de encuestados que reportan avances es 23,5%, a diferencia de aquellos (41,2%) que reportan ausencia de avances.

Finalmente, se consideró la variable referida a identificar si en el plan de desarrollo se consideran medidas de contingencia para enfrentar situaciones que escapan a los supuestos, y que *pongan en riesgo* la puesta en marcha de acciones, estrategias, programas o proyectos en perspectiva. Esta variable presenta resultados sorprendidos (los menores detectados dentro de esta categoría de análisis), en la medida que los planes y los proyectos cuentan, en su formulación, con secciones específicamente referidas al manejo de “supuestos”.

Los resultados en la tabla 9 indican que, en general, las municipalidades no trabajan supuestos en función de “riesgos” reales (puntaje 1.74, equivalente a “muy poco”). Ello es sorprendente en virtud que no existen en realidad estrategias, actividades y proyectos que estén libres de riesgo. Una explicación a esta paradoja apunta a que las capacidades de formulación de estrategias son muy pobres, no se llegan a producir y manifestar en realidad, o que no se han desarrollado capacidades institucionales en materia de planificación “estratégica” (las capacidades se hallarían, nuevamente, a nivel de personas). Esta situación es más aguda en municipalidades mínimas (1.59), donde las capacidades incluso a nivel de personas son escasas; pero sí llama poderosamente la atención que la situación en municipalidades regulares o de categoría C5 no es mejor (1.78). En términos proporcionales, ninguno de los grupos analizados (por región natural o por tipología) registra una proporción mayor al 50% en cuanto a casos en que la municipalidad incorpore el factor riesgo como uno de los elementos imprescindibles en la planificación y la formulación y gestión de estrategias, objetivos, metas, programas y proyectos.

Dos aspectos resaltan de una revisión general de estos resultados. El primero es observar que en todas las variables de esta categoría de análisis las municipalidades mínimas tienen puntuaciones consistentemente por debajo de la puntuación del resto de municipalidades. En segundo lugar, es posible que los programas de fortalecimiento de capacidades en planificación y formulación de proyectos no estén atendiendo necesidades reales.

#### 5.1.6. Capacidades en monitoreo y evaluación

Esta categoría atiende una necesidad operativa: Entender cómo se produce el paso lógico dentro del flujo de la planificación orientado a lo que se conoce como “control estratégico” –cuyo alcance se abordó en el marco conceptual– mediante medidas o prácticas formales para monitorear y evaluar el avance en metas, objetivos y atención a las expectativas de la población, así como controlar medidas de soporte presupuestal que, se espera, den “aire” a las intervenciones.

En función de los resultados obtenidos en las cinco categorías de análisis previas, es de esperar que los resultados en esta categoría sean desalentadores. De hecho, la información reportada en las tablas 11 y 12 para cada una de las siete variables exploradas analizadas coincide con ese mal pronóstico –puntuaciones (tabla 11) entre 1.74 (pobre avance) y 2.51 (cierto avance).

El mejor resultado (2.51) corresponde a la indagación acerca de sí para la ejecución de las acciones concretas que caen bajo el comando de planes específicos y del plan de desarrollo, se asignan formalmente recursos presupuestales, técnicos y humanos suficientes (tabla 11). En todos los casos el puntaje es regular, y ello se debe a que municipalidades en Costa y Sierra registran avances importantes en épocas recientes (33,3% y 50% de municipalidades, respectivamente). El avance más importante ocurre en municipalidades mínimas, lo que puede explicarse, en gran medida, por el aumento de la cartera de proyectos implementados en la última década en zonas rurales apartadas –como en el caso del Programa Minero de Solidaridad–, y del canon minero. Esta apreciación se sustenta en el dato de la tabla 12, donde se ve avance importante registrado en el 62,5% de municipalidades de la muestra (versus sólo el 30,4% en municipalidades tipo C5).

Tabla 11.- Monitoreo y evaluación

VARIABLES	Valores	REGIÓN			ESTRATO		
		Total	COSTA	SIERRA	SELVA	C5	C6
1. A través de planes específicos de trabajo ¿se asignan recursos presupuestales, técnicos y humanos esenciales para hacer viables las estrategias y metas?	Suma	171	40	81	50	129	42
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.51</b>	<b>2.35</b>	<b>2.45</b>	<b>2.78</b>	<b>2.53</b>	<b>2.47</b>
2. ¿El plan incluye un mecanismo para monitorear avances periódicos en función de metas?	Suma	148	33	66	49	114	34
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.18</b>	<b>1.94</b>	<b>2.00</b>	<b>2.72</b>	<b>2.24</b>	<b>2.00</b>
3. ¿Los planes operativos establecen indicadores para medir el avance de metas en el corto plazo (1-2 años)?	Suma	122	25	62	35	92	30
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>1.79</b>	<b>1.47</b>	<b>1.88</b>	<b>1.94</b>	<b>1.80</b>	<b>1.76</b>
4. ¿El plan estratégico establece indicadores para medir el logro de objetivos en el mediano plazo (3-5 años)?	Suma	118	24	56	38	90	28
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>1.74</b>	<b>1.41</b>	<b>1.70</b>	<b>2.11</b>	<b>1.76</b>	<b>1.65</b>
5. ¿Los actores locales participan de la evaluación de resultados por acciones comprendidas en el plan?	Suma	127	26	60	41	97	30
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>1.87</b>	<b>1.53</b>	<b>1.82</b>	<b>2.28</b>	<b>1.90</b>	<b>1.76</b>
6. ¿La organización tiene programado conducir una evaluación anual integral de sus programas y áreas, de modo que se puedan medir los resultados de la gestión?	Suma	147	31	71	45	110	37
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.16</b>	<b>1.82</b>	<b>2.15</b>	<b>2.50</b>	<b>2.16</b>	<b>2.18</b>
7. ¿Los resultados de la evaluación sirven para definir ajustes en los planes (estratégico, institucional, operativo) y para mejorar las políticas públicas locales?	Suma	144	29	69	46	105	39
	Nº	68	17	33	18	51	17
	<b>Promedio</b>	<b>2.12</b>	<b>1.71</b>	<b>2.09</b>	<b>2.56</b>	<b>2.06</b>	<b>2.29</b>

Tabla 12.- Monitoreo y evaluación (distribución de los resultados)

VARIABLES	Criterios	REGION												ESTRATO			
		Total		COSTA		SIERRA		SELVA		C5		C6					
		%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N				
1. A través de planes específicos de trabajo ¿se asignan recursos presupuestales, técnicos y humanos esenciales para hacer viables las estrategias y metas?	Total	100.0	62	100.0	15	100.0	30	100.0	17	100.0	46	100.0	16				
	NO/NS/NR	27.4	17	26.7	4	20.0	6	41.2	7	30.4	14	18.8	3				
	Algo	33.9	21	40.0	6	30.0	9	35.3	6	39.1	18	18.8	3				
	Mucho	38.7	24	33.3	5	50.0	15	23.5	4	30.4	14	62.5	10				
2. ¿El plan incluye un mecanismo para monitorear avances periódicos en función de metas?	Total	100.0	60	100.0	14	100.0	29	100.0	17	100.0	45	100.0	15				
	NO/NS/NR	21.7	13	28.6	4	17.2	5	23.5	4	24.4	11	13.3	2				
	Algo	30.0	18	28.6	4	20.7	6	47.1	8	26.7	12	40.0	6				
	Mucho	48.3	29	42.9	6	62.1	18	29.4	5	48.9	22	46.7	7				
3. ¿Los planes operativos establecen indicadores para medir el avance de metas en el corto plazo (1-2 años)?	Total	100.0	54	100.0	12	100.0	27	100.0	15	100.0	40	100.0	14				
	NO/NS/NR	24.1	13	16.7	2	29.6	8	20.0	3	25.0	10	21.4	3				
	Algo	31.5	17	41.7	5	18.5	5	46.7	7	35.0	14	21.4	3				
	Mucho	44.4	24	41.7	5	51.9	14	33.3	5	40.0	16	57.1	8				
4. ¿El plan estratégico establece indicadores para medir el logro de objetivos en el mediano plazo (3-5 años)?	Total	100.0	53	100.0	12	100.0	26	100.0	15	100.0	39	100.0	14				
	NO/NS/NR	11.3	6	16.7	2	11.5	3	6.7	1	12.8	5	7.1	1				
	Algo	30.2	16	41.7	5	11.5	3	53.3	8	33.3	13	21.4	3				
	Mucho	58.5	31	41.7	5	76.9	20	40.0	6	53.8	21	71.4	10				
5. ¿Los actores locales participan de la evaluación de resultados por acciones comprendidas en el plan?	Total	100.0	52	100.0	11	100.0	25	100.0	16	100.0	39	100.0	13				
	NO/NS/NR	26.9	14	18.2	2	20.0	5	43.8	7	28.2	11	23.1	3				
	Algo	21.2	11	36.4	4	16.0	4	18.8	3	20.5	8	23.1	3				
	Mucho	51.9	27	45.5	5	64.0	16	37.5	6	51.3	20	53.8	7				
6. ¿La organización tiene programado conducir una evaluación anual integral de sus programas y áreas, de modo que se puedan medir los resultados de la gestión?	Total	100.0	58	100.0	14	100.0	27	100.0	17	100.0	44	100.0	14				
	NO/NS/NR	17.2	10	21.4	3	22.2	6	5.9	1	15.9	7	21.4	3				
	Algo	25.9	15	21.4	3	18.5	5	41.2	7	29.5	13	14.3	2				
	Mucho	56.9	33	57.1	8	59.3	16	52.9	9	54.5	24	64.3	9				
7. ¿Los resultados de la evaluación sirven para definir ajustes en los planes (estratégico, institucional, operativo) y para mejorar las políticas públicas locales?	Total	100.0	56	100.0	13	100.0	26	100.0	17	100.0	42	100.0	14				
	NO/NS/NR	26.8	15	23.1	3	30.8	8	23.5	4	26.2	11	28.6	4				
	Algo	21.4	12	30.8	4	11.5	3	29.4	5	23.8	10	14.3	2				
	Mucho	51.8	29	46.2	6	57.7	15	47.1	8	50.0	21	57.1	8				

## 5.2. CAPACIDADES DE GESTIÓN EN EJES DE DESARROLLO

Esta última sección se ocupa de presentar los hallazgos acerca de las percepciones asociadas a la evaluación del avance en el logro de resultados, en cinco categorías o ejes clave de la gestión municipal: Desarrollo Económico Local, Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza, Ambiente y Territorio y Servicios Públicos Locales.

A diferencia del procedimiento para recolectar, analizar y presentar información de capacidades institucionales en planificación, en esta sección el foco de atención consiste en entender cuál es la percepción de logro en torno a los resultados que vienen obteniendo las municipalidades en la gestión de sus intervenciones en los ejes estudiar. Asimismo, se busca identificar qué factores determinan (facilitando o limitando) dicho avance o logro. Para tal efecto, los instrumentos de recolección de información primaria (y el análisis de la misma) priorizan la necesidad de distinguir medidas de desempeño diferenciadas, en función de categorías y variables. Con tal información, se establece una estimación de la distancia entre los resultados que observan gestores públicos y actores locales (percepciones), y aquellos que se espera sean alcanzados (expectativas).

La presentación de resultados se centra en visualizar medidas de desempeño o productividad por cada eje de gestión; identificando diferencias entre regiones (Costa, Sierra y Selva) y tipología de municipalidades (categorías C5 y C6). Asimismo, como parte del planteamiento metodológico inicial, se ha previsto la necesidad de visualizar la medida en la que los desempeños estimados permiten facilitar la comparación entre municipalidades, por un lado, e identificar la naturaleza de la relación Estrategia-Estructura –inherente a todo proceso de gestión–, por el otro lado. Para ello, se empleará una versión simplificada del modelo de evaluación de desempeño propuesto originalmente por Del Castillo y Vargas (ver el marco conceptual), con la salvedad que dicho instrumento se emplea exclusivamente para fines de facilitar la presentación de resultados y las comparaciones –un empleo sofisticado demandaría como pre-requisitos el planteamiento de procesos y de indicadores de desempeños estandarizados, para lo cual aún no existen estudios en el país, por lo que los creadores del modelo recomiendan su empleo metodológico específicamente en dos situaciones: procesos de reforma y estudios de caso.

Como parte del marco metodológico, también se había previsto que algunas medidas de desempeño fuesen sobre valoradas por los encuestados –los encuestados han sido autoridades y funcionarios directamente involucrados en la gestión de los procesos o ejes estudiados–, por lo que se determinó la necesidad de contar con información de contraste; proporcionada por ciudadanos (personas notables) de la localidad, cuyo conocimiento tácito y lectura transversal de la realidad local los convierte en buenos referentes.

Previo a la presentación de resultados, se re-escriben las definiciones breves de los puntajes:

**VALOR 1:** Percepción de **MUY POCO AVANCE** sobre resultados asociados a la gestión en el eje.

**VALOR 2:** Percepción de **CIERTO AVANCE** sobre resultados asociados a la gestión en el eje.

**VALOR 3:** Percepción de **AVANCE MODERADO** sobre resultados asociados a la gestión en el eje.

**VALOR 4:** Percepción de **AVANCE SIGNIFICATIVO** sobre resultados asociados a la gestión en el eje.

**VALOR 5:** Percepción de **AVANCE SOBRESALIENTE** (*meta superada*) sobre resultados asociados a la gestión en el eje.

#### 5.2.1. Gestión en Desarrollo Económico Local (DEL)

En la actualidad se acepta que existen cuatro fuentes principales de conocimiento asociadas a lo que se conoce como desarrollo económico local. La primera de ellas se conoce como *Geography Economics*, que pone su atención a sistemas territoriales relativamente extensos y que apuesta por espacios regionales, más que locales. El tipo de literatura producida incluye teorías, políticas y programas específicos para impulsar ventajas competitivas en regiones específicas de un país, y es promovido desde la academia. Este tipo de enfoque abarca necesariamente un mix de espacios rurales, naturales y urbanos.

La segunda fuente de conocimiento procede del enfoque de competitividad, que en los últimos años ha visto surgir un conjunto de modelos empíricos en los que se combinan políticas gubernamentales nacionales y regionales; dotaciones de recursos locales, regionales o nacionales (naturales, humanos, de capital, etc.), y la inversión privada mediana y grande. El tipo de literatura producida también incluye modelos y marcos de referencia para simular los efectos de los componentes señalados asignados en diferentes proporciones, y es promovido por los Gobiernos Centrales y aquellos de alcance regional. Este tipo de enfoque presta atención a la dimensión territorial de mediana escala (regional), pero se sustenta sobre bases eminentemente locales.

La tercer fuente de conocimiento es trabajada como parte de los denominados Sistemas de Innovación Nacionales y Regionales, y presta máxima atención a la innovación tecnológica; la inversión pública en factores como la infraestructura, las telecomunicaciones y los servicios financieros; la investigación básica y aplicada a cargo de universidades y centros de investigación; a la evolución de mercados de bienes y servicios; y, sobretodo, al espíritu emprendedor local, que se considera como el germen que pone en marcha el proceso de innovación. El tipo de literatura producida incluye modelos conocidos como la "triple hélice" y otros modelos lineales y circulares

basados en la innovación. Su carácter innovador ha hecho que este tipo de fuentes de conocimiento sean aplicados en países desarrollados y economías emergentes, que desean aumentar su competitividad o evolucionar su economía hacia nuevos niveles de sofisticación, como ocurre con China e India en la actualidad.

La cuarta fuente de conocimiento está más orientada al papel del Estado para promover condiciones en las que las fuerzas económicas locales consigan “encender” determinados ejes de crecimiento económico desde lo local, y así facilitar la formación y conglomeración de empresas pequeñas y medianas; tal que puedan dinamizar su participación dentro del tejido empresarial nacional o regional. El tipo de literatura de que se nutre esta vertiente procede de enfoques de desarrollo endógeno, propuestos en la década de los años setenta y ensayados a partir de la década de los años ochenta. En el caso de América Latina, se suele denominar a esta vertiente como la corriente Cepaliana. El principal interesado en este tipo de enfoques ha sido el Estado, pero difícilmente se han trabajado más modelos en los últimos años; de modo que se espera que brinden resultados en la medida que países como el Perú continúan disfrutando de los efectos y externalidades positivas generados por las industrias extractivas.

En el caso de América Latina, son más frecuentes los usos que se viene haciendo de los enfoques de la corriente Cepaliana; de modo que aún persiste un gran campo de oportunidades para ensayar otros tipos de teorías y modelos, como por ejemplo aquellos basados en los sistemas de innovación. No obstante, la evidencia de los últimos años sugiere que todos los enfoques descritos comporten un conjunto mínimo de objetivos de mediano y largo plazo que se apoyan en la confluencia del Estado como promotor, el sector privado como inversor y el público como actor. Estos objetivos básicamente aluden a la búsqueda de mejores condiciones para fomentar el emprendimiento de actividades económicas de alto valor y que logren insertarse en los mercados y en las industrias que prosperan; generando, en el camino, empleo, ingresos para el erario fiscal, inversiones con externalidades positivas sobre la sociedad y mayores niveles de ingreso per cápita, entre otros.

Para efectos del presente Estudio se organizó un conjunto de categorías de análisis que, por un lado, reflejasen tipos de experiencias que han sido ensayados en el Perú en los últimos años, y que, por otro lado, respondan a los objetivos básicos que son común denominador para los cuatro tipos de enfoques descritos. Las siete categorías analizadas se aprecian en la tabla 13 y, en mayor detalle, en el Anexo 3.2.

Es así que, se indagó sobre la postura y/o avance formal de las municipalidades en cuanto a implementar una oficina, área o función a cargo de acciones para fomentar DEL. Los resultados generales muestran que, desde la percepción de los gestores municipales, existe un avance moderado (puntaje promedio = 2.86), en el sentido que una importante proporción de municipalidades de tipo C5 han implementado oficinas

de DEL (2.89), mientras que en el caso de municipalidades mínimas, el avance se ha registrado en el sentido de contar con una persona o consultor que “impulse” acciones en DEL (2.53), como ocurre con programas de cooperación apoyados por las ONG o por fondos de asistencia provistos por empresas extractivas –a través de oficinas de asuntos comunitarios y de responsabilidad social– (este fenómeno es más reciente).

No obstante, esta percepción contrasta con la que manifiestan actores ajenos a la municipalidad (personas notables). Desde su perspectiva, el avance obtenido es reducido (muy poco avance con tendencia a cierto avance), lo que se desprende de la puntuación general asignada (1.99 versus 2.80 que asignaron los gestores municipales). Esta diferencia es más sentida en el caso de municipalidades mínimas (C6), donde la distancia entre los valores es de casi 1 punto (1.76 versus 2.53 que asignaron los gestores municipales).

Comparativamente, la diferencia entre la percepción municipal y la postura independiente es menor en municipios de Sierra. La valoración municipal es 2.20 puntos, mientras que la calificación del personaje notable es 2.20. La diferencia se explica por la actividad económica poco diversificada en zonas rurales (que gira en torno a la actividad agrícola, pecuaria y comercial; de modo que las municipalidades gozan de experiencia (previa a la asignación de competencias en gestión DEL en virtud de la Descentralización) en atender demandas y recomendaciones de los pobladores, que constituyen, además, los actores económicos mayoritarios (no necesariamente los de mayor productividad). La diferencia de percepciones sobre cómo asume la municipalidad el papel de promover DEL es mayor (más de 1 punto) en municipios de Selva (3.03 atribuido por el encuestado versus 1.89 asignado por el poblador encuestado) y de Costa (2.82 por parte del gestor municipal versus 1.71 asignado por el poblador encuestado).

En los tres casos (sobre todo en municipalidades de Costa y Selva), los resultados sugieren que de las dos variables que comprende esta categoría (ver Anexo 3.2), la percepción de la municipalidad descansa sobre la Estructura; es decir, el hecho de haber conformado una oficina DEL y de haber asignado a personas que atendieran el trabajo que correspondiese. En contraste, la percepción de la población parece descansar no en la Estructura, sino más bien en la Estrategia; es decir en acciones que esperan impulse la municipalidad para apoyar las actividades económicas convencionales e impulsar nuevos tipos de actividades.

En segundo lugar, se indagó sobre el desempeño municipal a la fecha, en cuanto a promover empleo de mediana y alta calificación –ello presupone superar las limitaciones que presentan las actividades pecuarias y agrícolas en su estado actual de baja productividad. Al respecto, la calificación general equivale a un “cierto avance”, con tendencia hacia “un avance moderado” (puntaje = 2.17), desde la perspectiva de

las municipalidades. Nuevamente, el contraste con la percepción de los personajes notables (puntaje = 1.56) sugiere una diferencia de cómo entender fórmulas para fomentar empleo de alto valor. Los resultados sugieren que las percepciones sólo coinciden en la variable que mide el esfuerzo de las municipalidades por impulsar acciones con el apoyo de programas ofrecidos por las ONG y, en menor medida al momento, por empresas extractivas; mientras que la diferencia es mucho mayor en lo referente a la percepción de la población sobre el ausencia de iniciativas o programas para impulsar la creación, la productividad y la competitividad de las pequeñas empresas y de las asociaciones de productores locales.

En términos comparativos, el desempeño en esta segunda categoría es mayor en municipalidades de tipo C5. Su puntaje (2.25) es mayor, comparado con el que reciben las municipalidades mínimas (1.94) –las diferencias de percepciones entre gestores municipales y personas notables es menor a 1 punto, a diferencia de la diferencia para la primera categoría (más de 1 punto). Asimismo, el mejor desempeño se observa para municipalidades de Sierra (puntaje = 2.26, y una diferencia discreta con la percepción de la población encuestada que fue, en promedio, 1.76); seguido por municipalidades en Costa (2.15 desde la perspectiva interna y 1.41 desde la perspectiva externa).

El caso de la Costa es interesante, puesto que es en la Costa donde la actividad económica ha experimentado mayor dinamismo en los últimos 10 años, en gran parte debido a la agroindustria, a las inversiones mineras, pesqueras y en infraestructura. La respuesta es que ante el auge económico en la Costa, la población tiene expectativas más altas con relación al papel del Gobierno Local en la promoción de empleo; pero éstas no están siendo satisfechas.

En tercer lugar, se consultó sobre los progresos en cuanto al fomento empresarial, la generación y/o el acceso a información comercial; por ejemplo, sobre oportunidades de negocio y la demanda de productos para exportación (a través de los canales de intermediación) y para los centros urbanos próximos. En esta categoría el desempeño registrado es el segundo más bajo. Las municipalidades se atribuyen un rendimiento de 1.88 puntos, equivalente “muy pocos avances y/o resultados). Esta valoración es similar a la que proponen los pobladores encuestados (1.41). Los valores asignados para municipalidades de tipo C5 y C6 son, además, prácticamente idénticos (1.87 y 1.88, respectivamente), y muy próximos a los asignados por las personas notables (1.46 y 1.26, respectivamente).

En función de regiones naturales, el mejor desempeño se registra en municipalidades en la Sierra (1.95), equivalente a un pobre avance en términos de desempeño; sobre todo si se considera la puntuación de la población encuestada. Los resultados reflejan que las municipalidades aún no desarrollan estrategias “inteligentes” en el marco de las cuatro variables que comprende esta categoría (ver Anexo 3.2); de modo que, por

el momento, se hallan muy dependientes de programas o proyectos que son apoyados básicamente por las ONG –lo que presenta la seria limitación de estar circunscritos a las prioridades y enfoques de las ONG.

En cuarto lugar, se indagó con relación al desempeño municipal en el fomento de un mejor clima de negocios, que alimente el potencial local para atraer inversiones y para el surgimiento de emprendimientos locales que se beneficien de la interacción económica, comercial y financiera con unidades económicas foráneas (por ejemplo, bajo esquemas de socio público-privado, inversiones y capitalización, cadenas productivas y mayor demanda por licencias comerciales, entre otros). El desempeño registrado es también modesto (puntaje = 2.02, equivalente a “un cierto avance”), y la percepción de la población encuestada es incluso más reducido (1.51); lo que, se sugiere, se debe a que las acciones de la municipalidad vinculadas al clima de negocios no han ido más allá de normalizar los procedimientos de otorgamiento de licencias comerciales.

En términos comparativos, como era de esperarse, las municipalidades mínimas tienen un desempeño menor (1.61) que las municipalidades regulares (2.16); lo que se debe a que las condiciones de partida para promover un mejor clima de negocios son más rudimentarias en los ámbitos rurales donde operan las municipalidades mínimas –más aún, incluso si existen inversiones extractivas, éstas (por definición) tienen poca asociación con las dinámicas económicas locales. Asimismo, el desempeño es parejo sí se toma en cuenta los puntajes para municipalidades en Costa (2.12), Sierra (1.96) y Selva (2.06); lo que también se observa en la valoración desde los pobladores (1.43, 1.54 y 1.56, respectivamente).

En cuanto al papel de la municipalidad para facilitar el acceso a los mercados, para la producción local, el desempeño es, nuevamente, bajo (2.01 por los gestores municipales versus 1.63 por los pobladores). Este resultado es representativo para las situaciones comparativas (por tipología y por región natural). La causa del pobre desempeño parece hallarse en la ausencia de políticas o estrategias para, por ejemplo, impulsar bolsas de productos locales (un inventario de la producción local que resulta un procedimiento frecuente en municipalidades de países en vías de desarrollo que consiguen aumentar el PBI regional); aunque los datos obtenidos revelan que existe un cierto avance en cuanto a acciones periódicas para aumentar la difusión de los productos locales y regionales típicos –por ejemplo, a través de ferias de cuyes, ganado, lácteos, etc.

En el caso del papel de la municipalidad para fomentar el acceso a servicios financieros –por ejemplo mediante el trabajo con entidades de microcrédito– es el factor de menor desempeño registrado (1.37 por parte de los gestores y 0.96 por parte de los pobladores encuestados). Esta ausencia casi total de dinámica financiera

es un común denominador en países de la región; pero ello resulta paradójico en el momento presente, en que otros países en vías de desarrollo (Bangladesh, India, Filipinas, Indonesia, etc.) han demostrado que el ámbito rural es campo propicio para el desarrollo del microcrédito y la micro inversión.

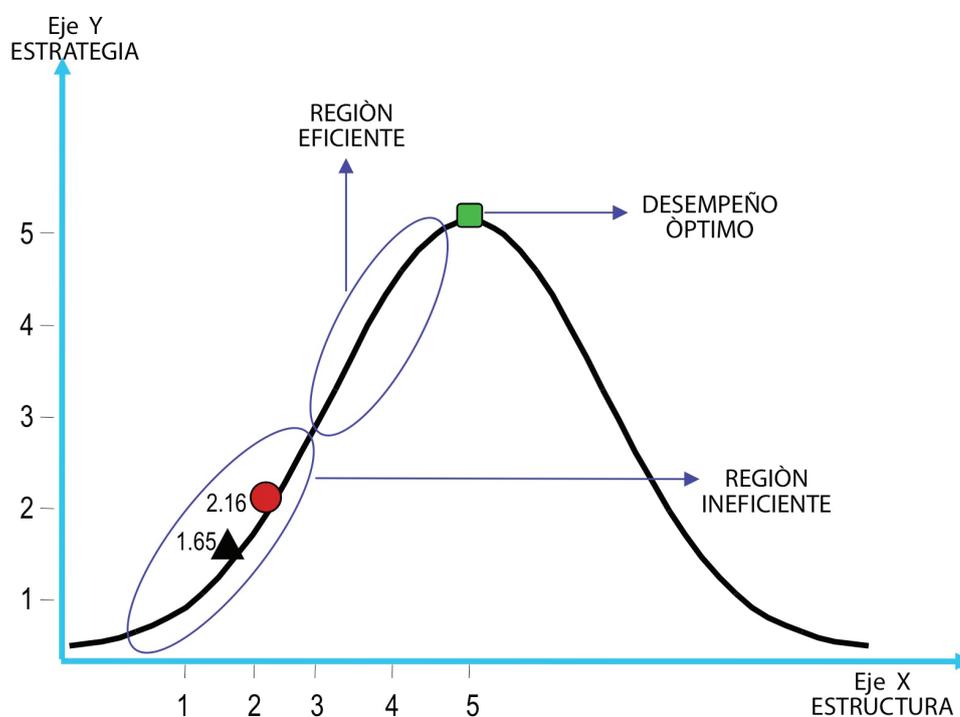
Finalmente, el desempeño más alto se registra en cuanto a inversión en infraestructura (2.64). Las razones de este desempeño relativamente importante son auto explicativas. Pero, de acuerdo a los datos registrados, conviene poner en evidencia que las municipalidades no son plenamente conscientes de los mecanismos asociados a la inversión en infraestructura, que entran en juego para producir externalidades positivas; lo que se evidencia de dos formas.

La primera evidencia se observa al interior de las variables que integran esta séptima categoría de análisis, denominada "Infraestructura productiva, vial y de servicios" (ver Anexo 3.2), donde se nota que el puntaje se origina en la variable de inversión en vías asfaltadas y, en menor medida, en canales de riego; pero no en las variables que aluden a infraestructura productiva per sé.

La segunda evidencia descansa en la percepción de los personajes notables, quienes parecen ser más reflexivos con relación a la utilidad de las inversiones municipales en infraestructura, en términos de atender un déficit que va en detrimento de las condiciones de vida; pero además consideran que los efectos económicos de la inversión en infraestructura deben provenir de otro tipo de intervenciones. En ese sentido, es razonable que las puntuaciones otorgadas por las personas notables (cuya opinión es un buen referente en la localidad) se hallan, todas, por debajo de la que relatan los funcionarios; pero, al mismo tiempo, la diferencia de percepciones no se supone sea significativa (como sí sucedió en las seis categorías previas).

En términos agregados, adicionalmente, la tabla 13 muestra (en su parte superior) los valores globales para el conjunto de muestras. Este valor mide el desempeño nacional (en función de las muestras) en cuanto a la productividad y/o efectividad de la gestión municipal en DEL en municipios rurales en el Perú. En tal sentido, la figura 5 permite identificar el desempeño municipal en DEL en términos numéricos discretos, y al mismo tiempo permite apreciar el estado actual de la relación Estrategia-Estructura, que predice un desempeño bajo los paradigmas y condiciones imperantes en los Gobiernos Locales en ámbitos rurales.

Figura 5.- Desempeño de la gestión municipal en Desarrollo Económico Local



En conclusión, la gestión en DEL se halla en la zona ineficiente desde las perspectivas de ambos tipos de actores encuestados (2.16 en el caso de gestores municipales y 1.65 en el caso de personas notables). Las experiencias más promisorias aún tienen poca envergadura y alcance (mucho de lo avanzado también se halla en fase experimental).

Las competencias de promoción DEL se han ido asumiendo lentamente, lo que se refleja en la poca Estructura, y los resultados no han hecho la diferencia en cuanto a mejorar el empleo, el ingreso familiar, la inserción al mercado (de la mujer, por ejemplo), ni el emprendimiento endógeno, lo que se refleja en el déficit de Estrategia. Los esfuerzos en fortalecimiento de capacidades tampoco parecen aportar con propuestas ni modelos que atiendan eficazmente la realidad y los objetivos que se persigue con la descentralización de la promoción del desarrollo económico; y la situación es más precaria en el ámbito de las municipalidades mínimas.

Tabla 13.- Gestión en Desarrollo Económico Local (DEL)

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS (VARIABLES MESO)	Parámetros de medición	ESTRATO												REGIÓN					
		Total		C5		C6		COSTA		SIERRA		SELVA		Gestor Municipal	Persona Notable	Gestor Municipal	Persona Notable		
		Gestor Municipal	Persona Notable																
Valores acumulados (siete categorías de análisis)	Suma	2,500	1,909	1,933	1,495	567	414	620	453	1,210	996	670	460						
	N	1,155	1,156	866	867	289	289	289	289	560	561	306	306						
	Promedio	2.16	1.65	2.23	1.72	1.96	1.43	2.15	1.57	2.16	1.78	2.19	1.50						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
Innovación de la actividad económica (Organización formal mínima)	Suma	378	271	292	211	86	60	96	58	173	145	109	68						
	N	135	136	101	102	34	34	34	34	65	66	36	36						
	Promedio	2.80	1.99	2.89	2.07	2.53	1.76	2.82	1.71	2.66	2.20	3.03	1.89						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
Promoción de empleo calificado	Suma	295	212	229	169	66	43	73	48	149	116	73	48						
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36						
	Promedio	2.17	1.56	2.25	1.66	1.94	1.26	2.15	1.41	2.26	1.76	2.03	1.33						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
Fomento al desarrollo empresarial y acceso a información comercial o de mercados	Suma	510	384	382	298	128	86	125	85	258	206	127	93						
	N	272	272	204	204	68	68	68	68	132	132	72	72						
	Promedio	1.88	1.41	1.87	1.46	1.88	1.26	1.84	1.25	1.95	1.56	1.76	1.29						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
Promoción de la inversión y de un buen clima de negocios	Suma	413	309	331	246	82	63	108	73	194	152	111	84						
	N	204	204	153	153	51	51	51	51	99	99	54	54						
	Promedio	2.02	1.51	2.16	1.61	1.61	1.24	2.12	1.43	1.96	1.54	2.06	1.56						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
Canales de acceso a los mercados	Suma	273	221	209	170	64	51	66	55	133	117	74	49						
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36						
	Promedio	2.01	1.63	2.05	1.67	1.88	1.50	1.94	1.62	2.02	1.77	2.06	1.36						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
Servicios financieros	Suma	93	65	73	50	20	15	28	25	35	26	30	14						
	N	68	68	51	51	17	17	17	17	33	33	18	18						
	Promedio	1.37	0.96	1.43	0.98	1.18	0.88	1.65	1.47	1.06	0.79	1.67	0.78						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
Infraestructura productiva, vial y de servicios	Suma	538	447	417	351	121	96	124	109	268	234	146	104						
	N	204	204	153	153	51	51	51	51	99	99	54	54						
	Promedio	2.64	2.19	2.73	2.29	2.37	1.88	2.43	2.14	2.71	2.36	2.70	1.93						
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1						

### 5.2.2. Gestión en Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza (LCP)

En el transcurso de los últimos veinte años los enfoques de desarrollo social y/o desarrollo humano se han aproximado al campo de las políticas públicas para revertir, disminuir y prevenir la pobreza. Ello, entre otras razones, debido a que el número absoluto de personas en situación de pobreza ha aumentado de modo preocupante, incluso en países desarrollados –aunque en términos relativos la pobreza, algunos sostienen, ha caído por debajo de la tendencia histórica.

Otros factores que han contribuido a repensar el desarrollo social y los índices de pobreza incluyen, por un lado, la revalorización del capital humano tanto en el sentido de que su bienestar constituye el fin último de la sociedad y, por tanto, del Estado, como en el sentido de su aún inexplorado potencial para crear y recrear su entorno y, en suma, la sociedad (noción afín a la de Capital Social). En el campo de la economía y los negocios, la primera mitad del siglo XX también década también atestiguó un viraje hacia el potencial del capital humano para innovar, inventar y direccionar los rumbos de la economía y los mercados –este punto se abordó en la revisión de los paradigmas de la Administración, dentro del marco teórico.

Las razones expuestas han servido para que los Estados adviertan la necesidad de progresivamente virar sus enfoques y políticas de lucha contra la pobreza, en el sentido de abandonar las aproximaciones asistenciales, para proceder a trabajar en la inclusión de personas en situación de pobreza a las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas de un país; lo que en términos prácticos equivale a invertir los esfuerzos que sean necesarios para “recuperar” el capital humano de la sociedad.

Como se señaló, las problemáticas sociales son compartidas por todos los países, independientemente de su grado de desarrollo económico; pero, evidentemente, existen contextos distintos que, en algunos casos, hacen inefectivos los esfuerzos del Estado; de modo que al lenguaje del desarrollo social también se han sumado nuevos términos, como por ejemplo, la inclusión, la vulnerabilidad. Por esa razón, entre otras, a escala global se discuten los asuntos que subyacen al desarrollo humano y la lucha contra la pobreza; se identifican problemas y tipos de políticas que apuntan a metas comunes a las que los gobiernos se adhieren a través de compromisos internacionales y nacionales, como ocurre con los Objetivos del Milenio.

Sin embargo, los desafíos de la inclusión, el desarrollo humano y la reducción de la pobreza, involucran mucho más que esfuerzos de un mismo formato. La naturaleza de estos desafíos es de alta complejidad; y ello ha motivado que en las últimas décadas se estudien a fondo los problemas y las perspectivas de desarrollo humano desde distintas áreas del conocimiento, como por ejemplo, la Economía, las Ciencias Políticas, y, más recientemente, las Políticas Públicas.

Al respecto de las Políticas Públicas, reputados centros de investigación de un tipo muy particular denominado “*Think Tank*” se han especializado en el modelamiento de la dimensión social y humana; introduciendo escenarios y la influencia de eventos de otras dimensiones de la realidad. Esta labor, tiene el primer objetivo de tener una lectura lo más fidedigna posible de la realidad de una sociedad, así como de los efectos posibles y/o probables que pueden producirse bajo el influjo de determinados acontecimientos, políticas de Estado, desequilibrios económicos, etc.

La labor de estos *Think Tank* y de la comunidad científica en las áreas de Humanidades, no obstante, aún no ha cubierto muchos de los vacíos inherentes a la complejidad en lo social. Esa sería una de las razones más probables por las que los avances en política social ganan la aceptación de la mayoría de gobiernos –ello, en la medida en que los resultados obtenidos, producto de su aplicación, empiezan a calzar dentro de las predicciones de los modelos de política. La evidencia, nuevamente, se halla en las similitudes entre países, en cuanto al diseño de políticas sociales y a lineamientos o estrategias que se asimilan para efectos de implementación, seguimiento y evaluación. En atención a ello, para este Estudio se han adoptado los principales ejes de la política social y de lucha contra la pobreza, vigentes. Estos han sido traducidos a categorías de análisis, que comprenden variables (véase Anexo 3.3) que responden a lo que se ha propuesto y aplicado en los ámbitos locales, a escala nacional. Evidentemente, el alcance de las prerrogativas en lo social desde los Gobiernos Locales aún es difuso. A ello se suma un numeroso grupo de asuntos que permanecen en agenda.

Las categorías empleadas comparten tres cualidades, referidas al rol del Gobierno Local: (a) se le atribuye un rol promotor en cuanto a desarrollo humano; (b) se le atribuye una postura de liderazgo en cuanto a relevar y estimular el capital social; (c) se le atribuye un rol colaborador en cuanto a la puesta en marcha de políticas y/o estrategias de lucha contra la pobreza; y (d) se le atribuye un rol facilitador en términos de comprometerse con metas de inclusión y de igualdad de oportunidades.

En tal sentido, el desempeño en la gestión en materia de desarrollo social y de lucha contra la pobreza (LCP) quedará definido por el grado en el que la evidencia apunte a resultados en las metas concretas que integran los objetivos de las políticas sociales y de LCP. En particular, los aspectos referidos a la Lucha Contra la Pobreza cobran una relevancia mayor, en virtud que los espacios rurales incorporan a la mayor proporción de clusters de pobres en el país, y, por tanto, han sido el principal espacio en el que se han invertido esfuerzos para conducir programas de lucha contra la pobreza, como por ejemplo el programa Juntos –ello no necesariamente implica que la pobreza en los ámbitos urbanos sea menor, pues el asunto de pobreza (rural y urbana) también está influenciado por las “aún volátiles” definiciones de “pobreza”–.

Bajo el razonamiento expuesto, el contenido de la sección inicia con la presentación y análisis de resultados sobre el papel institucionalizado de la municipalidad con relación al capital social (en Anexo 3 se adjunta el formato de encuesta aplicado).

En términos generales, la valoración de los gestores municipales y de la población encuestada alcanza los mayores niveles (a continuación de la valoración en la categoría de fomento de la Educación), con el puntaje de 2.87 asignado por los gestores y de 2.08 asignado por las personas notables; lo que equivale a una percepción de logro definida como “cierto avance”, pero con clara tendencia hacia un “avance moderado”. Este resultado, sin embargo encierra una doble valoración (véase Anexo 3.3). Por un lado, existen registros con puntuación máxima (4 y 5 puntos) para las variables referidas a “mantener vivos los espacios de concertación” y a “movilizar a los actores locales para discutir la problemática social y las posibles avenidas de actuación”. Por otro lado, la calificación cae para el caso de “emplear y monitorear indicadores sociales sobre demografía, educación, pobreza, nutrición y salud, por ejemplo.

Comparativamente, las diferencias entre municipalidades regulares (2.94) y mínimas (2.65) es sutil; como también lo es la diferencia de la evaluación realizada por la población encuestada (2.13 para C5 y 1.92 para C6). En función de regiones naturales, la calificación más alta se encuentra en la Costa (3.00) seguida por Selva (2.98) y Sierra (2.74). Sin embargo, el caso en la Selva es contradictorio, pues la calificación de la población es mucho menos benevolente (1.74) que la de sus pares en Costa (2.31) y Sierra (2.14). En segundo lugar conviene analizar conjuntamente el estado de desempeño percibido en Educación y Salud. En ambos casos (bajo la perspectiva de rol colaborador), las competencias municipales son limitadas (y recientes), pero se ha observado que las municipalidades son excelentes aliados en política de Educación y Salud en la medida que canalizan intervenciones en infraestructura y acciones de mantenimiento y contratación de personal especializado; como por ejemplo en proyectos de seguridad alimentaria, desayuno saludable, cocinas saludables, “manos limpias”, que son impulsados con en alianza con ONGs, empresas mineras y proyectos especiales financiados por las agencias de cooperación. Por estos motivos, las puntuaciones son las más altas registradas en el Estudio –el caso de fomento del capital social es más difícil de valorar en términos de resultados de gestión; mientras que la gestión en Educación y Salud, se sustenta en evidencia concreta (en físico y en intangibles).

En Educación, el puntaje de los gestores (2.91) es muy cercano al asignado por la población encuestada (2.41); y, desde la perspectiva de los gestores en municipalidades de tipo C5, el valor ingresa de lleno en la región eficiente (ver figura 9), que es donde los resultados son, cuando menos, moderados. En Salud, el puntaje es significativo (2.75 por los gestores y 2.19 por la población), y su ubicación por debajo del nivel de desempeño en Educación se puede explicar por las relativamente reducidas posibilidades de intervenir en un

sistema complejo y demandante de inversiones y recursos técnicos muy especializados, como es la Salud y sus servicios. A ello se suma la evidencia en el sentido que los usuarios relacionan los servicios de salud con entidades del Gobierno Central como MINSA y más recientemente con el Gobierno Regional.

Comparativamente, los puntajes son relativamente altos y similares para el caso de municipalidades regulares (3.00 en Educación y 2.78 en Salud) y mínimas (2.64 en Educación y 2.66 en Salud); mientras que la distancia con las percepciones de las personas notables encuestadas está, nuevamente, entre las menores registradas de entre todas las categorías de análisis comprendidas en el Estudio; tal como se aprecia en la tabla 14. En función de la tipología, las diferencias son también sutiles. En Salud, por ejemplo, los valores desde la perspectiva de los gestores son 2.66 en Costa, 2.76 en Sierra y 2.82 – resalta la distancia con la percepción de las personas notables; lo que sugiere que la base para valoración de los gestores se asienta en una información más completa con relación a las acciones de sensibilización, coordinaciones con MINSA y MIMDES, y participación en las mesas de diálogo locales y regionales.

Es interesante, notar que en Salud y Educación las percepciones de las personas notables están restringidas a información incompleta; de modo que las puntuaciones desde las municipalidades podrían resultar siendo conservadoras; lo que explicaría, en varios casos, que el conjunto de sus puntuaciones estén por debajo de las atribuidas por los gestores municipales, pero que la distancia entre ambas medidas sea reducida en todos los casos, con excepción del caso de municipalidades en zona de Selva, donde, en Educación por ejemplo, la puntuación desde la municipalidad es 3.14, mientras que la calificación otorgada por las personas notables cae casi 1 punto (2.27) .

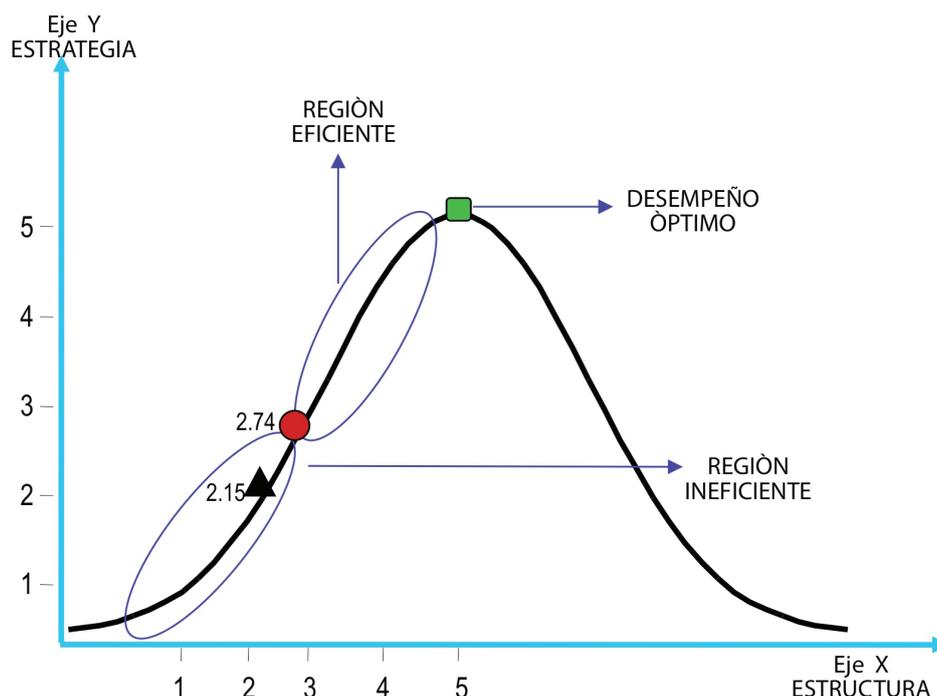
En cuanto a los roles de liderazgo social y movilización del capital social, la participación ciudadana es uno de los elementos clave para impulsar iniciativas sociales; y las municipalidades han ganado experiencia a través de los años, sobre la base de vínculos sociales intensos –aspecto que también fue identificado como relevante, en la gestión en DEL. Sin embargo, en conjunto, el nivel de desempeño ha sido el menor registrada dentro del eje de gestión en Desarrollo Social y LCP (2.26, equivalente a un modesto avance).

En función de tipología, el rendimiento en municipalidades mínimas (2.06) se halla por debajo del de las municipalidades regulares (2.33); pero las percepciones de la población van en sentido inverso (tabla 14), lo que sugiere que la población tiene expectativas más altas en materia social. En función de regiones naturales, los valores reportados por los gestores son similares, y la distancia con relación a la percepción de los pobladores encuestados son relativamente cortas; con excepción de los casos en Selva, donde las expectativas de la población serían más altas, y donde las acciones de tipo “sensibilización” y “difusión” parecen recibir una menor ponderación en ámbitos rurales (véase Anexo 3.3) –estos resultados concuerdan con el supuesto de la cohesión social más intensa en Sierra y Selva.

En cuanto a la gestión de programas sociales, con la excepción del Programa Vaso de Leche, la distancia entre las percepciones de los pobladores (2.51 en conjunto) y las de los gestores (1.81 en conjunto) es mucho mayor –a similitud de los hallazgos en los otros tres ejes de gestión. En este caso, no sólo las expectativas de la población, serían más altas –o que la imagen de la municipalidad no sea asociada al manejo de programas sociales–, pero también existiría una suerte de complacencia con relación al valor que las municipalidades consideran que estarían generando en materia social en su conjunto –sin reparar que los tipos de intervención en lo social son diversos y poseen características particulares. En cuanto a tipología y región, las puntuaciones de los grupos de encuestados mantienen la proporción del promedio general (tabla 14).

El fenómeno anterior también se puede observar para el caso de las iniciativas de promoción de igualdad de oportunidades. Desde las municipalidades se percibe el desempeño en esta categoría como “cierto avance” (2.56), pero la valoración de los pobladores encuestados nuevamente marca una distancia importante (1.84) que se repite entre municipalidades, independientemente de la tipología y de la región natural (ver tabla 14). El caso más claro se observa en municipalidades de la Selva, donde la distancia entre percepciones es mayor de 1 punto; lo que significaría que los mecanismos y acciones que la municipalidad conduce para garantizar la igualdad de oportunidades de grupos como mujeres, niños, ancianos, población discapacitada y, en el caso de Selva, comunidades étnicas no se llevan a la práctica y/o no tienen efecto.

Figura 6.- Desempeño de la gestión municipal en Desarrollo Social y LCP



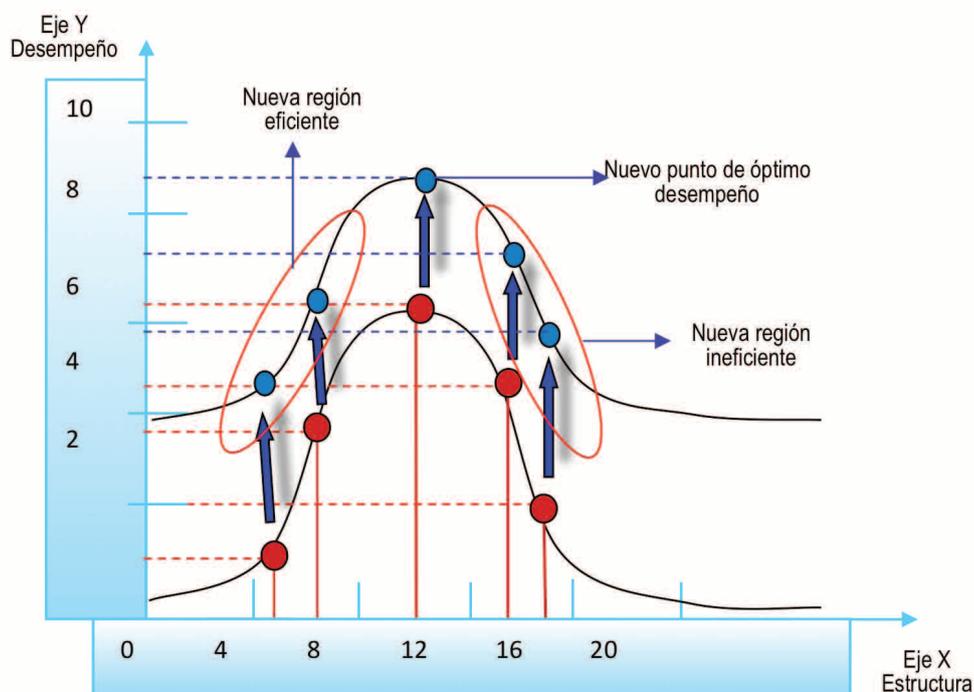
En términos agregados, el desempeño (parte superior en tabla 14) se percibe de modo positivo (2.74, próximo a “avance moderado”). No obstante, la diferencia con las percepciones de la población (2.15) esconden un fenómeno interesante. Las acciones que tradicionalmente se asocian con la labor municipal registran un menor desempeño (sobre todo por los pobladores) que aquellas en las que la municipalidad asume un papel de colaborador y facilitador, como ocurre en Salud y Educación. El mayor desempeño de las municipalidades en la gestión del desarrollo social se beneficia de sinergias derivadas de su trabajo colaborativo en ejes donde actúa el Gobierno Central, el Gobierno Regional, las ONG y los programas de cooperación técnica, como Apoder.

En suma, la gestión en Desarrollo Social ha experimentado un aumento en desempeño en corto tiempo, impulsada por sinergias derivadas del trabajo cooperativo con entidades especializadas, como MIMDES y MINSA; lo que explica que la distancia entre tipos de percepción sea la más corta registrada en los ejes abordados. Se observa que a pesar de tener poca Estructura y poca Estrategia, las municipalidades en ámbitos rurales han conseguido aproximarse a las fronteras de la zona eficiente mostrada en la figura 6. Ello implica que, en virtud de lo avanzado en Educación y Salud, existen efectos netos de naturaleza “virtual” que sugieren un modelo de gestión de tipo “Red”; donde la Estructura necesaria para “empujar” los procesos de gestión en la dimensión social no termina en las fronteras del diseño organizativo de las municipalidades, sino que es la municipalidad la que ha empezado a operar en la frontera de un proceso o sistema de tipo “Red”.

Es razonable suponer que en materia social los modelos de gestión “en red” (a similitud de lo que ocurre –aunque a un nivel aún poco eficiente– en el ámbito de los servicios en Salud) serían los más efectivos y contribuirían a generar una curva de aprendizaje que las municipalidades podrían apalancar y extrapolar a otros servicios e iniciativas dentro de lo social –particularmente en los casos donde la calificación de desempeño ha sido más castigada. Sobre el particular, el modelo propuesto por Del Castillo y Vargas predice este tipo de eventos, en el sentido que el aprendizaje (capacidades institucionales), la normalización de procesos y la innovación del modelo de gestión tipo “Red”, causan un salto a una nueva curva de desempeño, como se aprecia en la figura 7.

La experiencia en el campo de Salud y, en menor medida a la fecha, en Educación, constituye una oportunidad de aumentar la calidad y efectividad de los procesos generadores de servicios sociales para las poblaciones en el ámbito rural –donde las posibilidades de acceso enfrentan serias limitaciones en la actualidad. Sin embargo, esta posibilidad requiere reflexionar sobre el trabajo de sistemas sociales, donde cada una de las entidades que conforman el sistema comparte un diseño compatible con el conjunto.

Figura 7.- Salto en la curva de desempeño, por innovación en el modelo de gestión



La evidencia de cómo funcionan los sistemas de Salud apoya esta tesis, y en el Perú se viene trabajando en esa dirección. Sin embargo, los diseños vigentes aún no enfrentan dos problemas. El primero está referido a la necesidad de ajustar o modernizar el sistema, pero tomando en cuenta que el diseño final requiere incluir como parte de su Estructura a las organizaciones municipales –además de los Gobierno Regionales. El segundo problema consiste en el rediseño de procesos generadores de servicios sociales, donde las fronteras del proceso o sistema comprendan a las organizaciones que en él actúan (tomando sus procesos, como sub-procesos y sus sistemas, como sub-sistemas). En esta eventualidad los indicadores de desempeño podrían estandarizarse para el conjunto del sistema, lo que facilitaría la medición del desempeño del sistema en su conjunto.

Finalmente, y a modo de conclusión, el desempeño de la gestión del Desarrollo Social y de la Lucha Contra la Pobreza en municipalidades en ámbitos rurales reporta el mayor valor de entre todos los ejes de gestión analizados. Es en este eje que las municipalidades se han aproximado a las fronteras de eficiencia. Ello, desde la perspectiva del modelo de maduración de capacidades de gestión institucionales (véase el marco conceptual) refleja que las municipalidades tienen ya a disposición un conjunto suficiente de incentivos para pasar al Estado 2, donde su influencia sobre el entorno incluye beneficios sostenidos para la sociedad.

Tabla 14.- Gestión en Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza (LCP)

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS (VARIABLES MESO)	Parámetros de medición	Total		ESTRATO				REGIÓN					
		Gestor Municipal	Persona Notable	C5		C6		COSTA		SIERRA		SELVA	
				Gestor Municipal	Persona Notable								
Valores acumulados (seis categorías de análisis)	Suma	2,976	2,341	2,292	1,780	684	561	740	588	1,393	1,181	843	572
	N	1,088	1,088	816	816	272	272	272	272	528	528	288	288
	Promedio	2.74	2.15	2.81	2.18	2.51	2.06	2.72	2.16	2.64	2.24	2.93	1.99
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Rol fortalecedor de la institucionalidad y el capital social	Suma	585	424	450	326	135	98	153	118	271	212	161	94
	N	204	204	153	153	51	51	51	51	99	99	54	54
	Promedio	2.87	2.08	2.94	2.13	2.65	1.92	3.00	2.31	2.74	2.14	2.98	1.74
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Promoción de la situación de salud en el municipio	Suma	748	596	567	442	181	154	181	154	364	291	203	151
	N	272	272	204	204	68	68	68	68	132	132	72	72
	Promedio	2.75	2.19	2.78	2.17	2.66	2.26	2.66	2.26	2.76	2.20	2.82	2.10
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Promoción del desarrollo educativo y cultural	Suma	990	818	766	625	224	193	246	196	461	418	283	204
	N	340	340	255	255	85	85	85	85	165	165	90	90
	Promedio	2.91	2.41	3.00	2.45	2.64	2.27	2.89	2.31	2.79	2.53	3.14	2.27
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Participación ciudadana	Suma	308	255	238	189	70	66	78	62	142	138	88	55
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	2.26	1.88	2.33	1.85	2.06	1.94	2.29	1.82	2.15	2.09	2.44	1.53
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Capacidades en gestión de los programas sociales	Suma	171	123	135	97	36	26	41	29	74	58	56	36
	N	68	68	51	51	17	17	17	17	33	33	18	18
	Promedio	2.51	1.81	2.65	1.90	2.12	1.53	2.41	1.71	2.24	1.76	3.11	2.00
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1
Promoción de igualdad de oportunidades	Suma	174	125	136	101	38	24	41	29	81	64	52	32
	N	68	68	51	51	17	17	17	17	33	33	18	18
	Promedio	2.56	1.84	2.67	1.98	2.24	1.41	2.41	1.71	2.45	1.94	2.89	1.78
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1

### 5.2.3. Gestión en Ambiente y Manejo del Territorio

El entorno natural y sus sistemas poseen mecanismos de “equilibrio” y restauración de balance, propios. Las especies vivas se adaptan, a través de estadios sucesivos, a la variabilidad en las condiciones climáticas, geológicas y tectónicas; aunque la duración de cada etapa de equilibrio es, a lo más, muy breve. La especie humana se ha convertido, sin embargo, en el único huésped con capacidad y tecnología para crear paradojas en el sistema vivo que es el planeta tierra.

En un entorno natural, el ser humano se vería condicionado a las variables de estado del entorno, para poder sobrevivir. Pero su habilidad y capacidad de adaptación le han permitido modificar su entorno y fabricar una suerte de cuasi-equilibrio difícil de sostener. Además, incluso los ámbitos rurales son un constructo distinto a lo que significa un espacio natural, pero constituyen lo más próximo a éste; de modo que las actividades humanas en ámbitos rurales también van a tener impacto sobre el entorno, y en grados diversos. En ese sentido, la conservación y preservación del ambiente es condición necesaria para mantener el frágil equilibrio entre hábitats y el planeta.

Consecuentemente, el manejo del territorio no puede considerarse como un eje apartado y/o paralelo al eje Ambiental. Estrictamente, sería exactamente a la inversa: el manejo del territorio es una parte de la relación con el Ambiente. Y sin embargo, la instancia de la sociedad competente para esta relación (el Estado) ha dejado en agenda una masiva proporción de los asuntos Ambientales. En el caso del Perú, el Gobierno Central y los gobiernos sub-nacionales han trabajado con visión de territorio diferenciada de lo Ambiental; lo que, para empezar, se demuestra en el evento reciente de la confirmación de un Ministerio del Ambiente –pero cuyas prerrogativas son abstractas y cuyos alcances se hallan dispersos en muchas otras instancias. En este sentido, las avenidas de cambio de actitud de las sociedades que pueblan el planeta aún se hallan en una fase prematura y pocos son los consensos sobre, entre otras interrogantes: ¿Qué enfrentar? ¿Cómo enfrentar? ¿Quién asume qué papel? ¿Bajo qué lineamientos?

Bajo el marco descrito, la exploración de la gestión en ámbitos rurales en el Perú arrancó con la expectativa de hallar un estado del arte muy incipiente y, hasta cierto punto, desalentador. Pero sin embargo, es pertinente dar un “primer paso”, con la motivación de ganar un mayor entendimiento de lo que las municipalidades pueden avizorar en

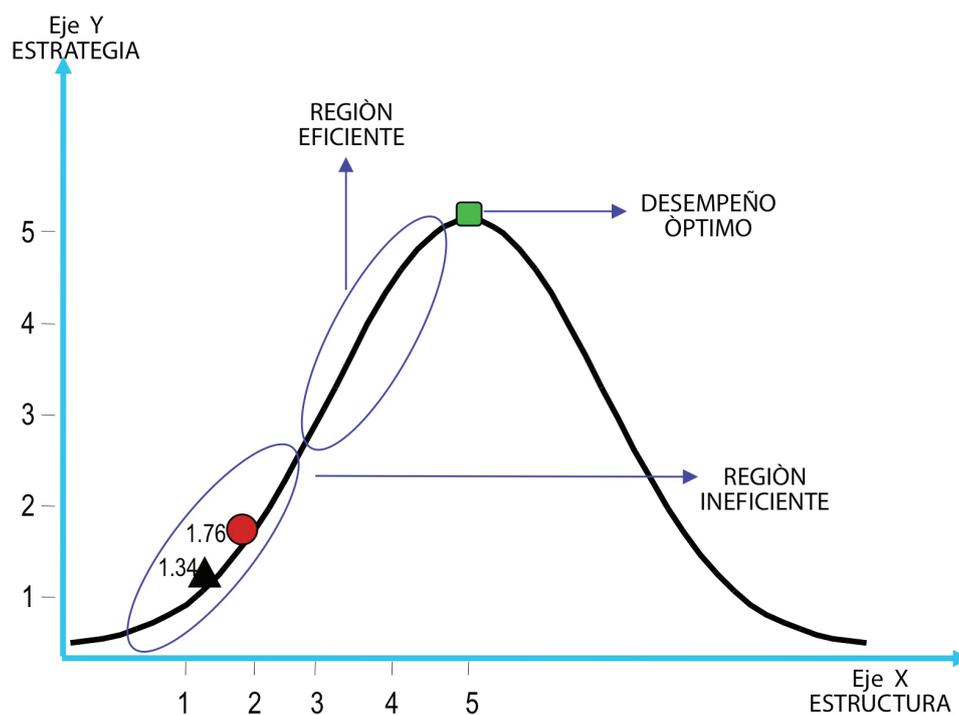
materia ambiental y de manejo del territorio, habida cuenta que las municipalidades son tan sólo uno de los actores que toman parte de una relación que compromete a todos los tipos de organización de los que se tenga conocimiento.

Para ese “primer paso” se estimó prudente, en primer lugar, prescindir de la premisa de dualidad Ambiente-Territorio, y, en segundo lugar, racionalizar un set mínimo de categorías de análisis que resulten intuitivas (en su asociación con la gestión a nivel municipal). Esta sección, por tanto, padece de la limitación de tener que simplificar la realidad, aunque con ello no se puede aminorar la expectativa de registrar los menores niveles de desempeño en la gestión. Por estos motivos, esta sección es la más breve –limitación que esperamos pueda ser superada por estudios de similar propósito a partir de la fecha.

Tal cual fue la predicción inicial, los resultados en este eje de la gestión son los menores registrados. En general, la valoración hecha por los gestores ediles alcanzó 1.76, equivalente a “no hay avances o resultados”, aunque con cierta aproximación a un nivel de puntuación en que sugiere existe “cierto avance”. Siguiendo el mismo patrón, la valoración reportada por la población encuestada (1.34) se halla próxima al valor mínimo de 1; de la forma que se aprecia en la figura 8 –es necesario notar que, para efectos metodológicos, los dos tipos de público encuestados no tuvieron acceso a los resultados de las encuestas de sus respectivas contrapartes.

Las coordenadas (figura 8) de desempeño en el eje de Ambiente y Territorio son representativas del conjunto de resultados registrados, independientemente de la tipología, región natural y tipo de público encuestado. Cabe destacar dos aspectos. El primero alude a haber identificado un único caso en que la puntuación general superó la barrera de los dos puntos; que corresponde a municipalidades en Selva, donde los gestores valoraron los esfuerzos municipales en 2.25. En contraste, la calificación por parte de las personas notables fue 1.25. Este resultado sugiere que la puntuación confortable desde las municipalidades se sustenta en ítems dentro de las categorías que aluden a la Estructura (marco institucional, previsión de la función de gestión ambiental dentro de la estructura organizacional y de los documentos de gestión, por ejemplo) en atención a la dimensión de Manejo de Territorio, más que en asuntos ambientales per sé. El segundo aspecto a destacar es que los gestores municipales probablemente llevan internalizado el supuesto que la gestión municipal en zonas de Selva implica, por defecto, cierto nivel de incidencia.

Figura 8.- Desempeño de la gestión municipal en el eje Ambiente y Territorio



En cuanto a las siete categorías de análisis consideradas, la tabla 15 muestra los resultados detallados por tipología de municipalidad y por región natural. Y exceptuando las valoraciones producidas por los gestores en municipalidades de la Selva, solamente la categoría de análisis que explora la gestión en asuntos de “Defensa Civil y Prevención de Desastres” ha obtenido una puntuación superior a 2 puntos; tanto desde la perspectiva de las municipalidades (2.40), como desde la de los pobladores encuestados (2.17). Los demás valores registrados son menores a 2, e incluso se detectaron puntuaciones promedio menores a la unidad. Esto último ocurrió para las valoraciones por parte de las personas notables sobre municipalidades de tipo C5 (0.98), así sobre municipalidades en la Costa (0.84) y la Sierra (0.94).

Tabla 15.- Gestión Ambiental y Manejo del Territorio

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS (VARIABLES MESO)	Parámetros de medición	ESTRATO						REGIÓN					
		Total		C5		C6		COSTA		SIERRA		SELVA	
		Gestor Municipal	Persona Notable										
Valores acumulados (siete categorías de análisis)	Suma	2,152	1,639	1,654	1,243	498	396	569	383	889	778	694	478
	N	1,223	1,224	918	918	305	306	306	306	593	594	324	324
	Promedio	1.76	1.34	1.80	1.35	1.63	1.29	1.86	1.25	1.50	1.31	2.14	1.48
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Organización del Gobierno Local para la Gestión Ambiental	Suma	474	339	369	258	105	81	120	84	192	165	162	90
	N	272	272	204	204	68	68	68	68	132	132	72	72
	Promedio	1.74	1.25	1.81	1.26	1.54	1.19	1.76	1.24	1.45	1.25	2.25	1.25
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Estado de los recursos naturales y de la biodiversidad	Suma	359	257	279	206	80	51	101	62	140	114	118	81
	N	204	204	153	153	51	51	51	51	99	99	54	54
	Promedio	1.76	1.26	1.82	1.35	1.57	1.00	1.98	1.22	1.41	1.15	2.19	1.50
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Habitabilidad sustentable, producción limpia y conservación	Suma	233	189	186	145	47	44	58	37	101	101	74	51
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	1.71	1.39	1.82	1.42	1.38	1.29	1.71	1.09	1.53	1.53	2.06	1.42
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Uso de suelos y manejo de cuencas hidrográficas	Suma	241	172	189	138	52	34	62	40	99	73	80	59
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	1.77	1.26	1.85	1.35	1.53	1.00	1.82	1.18	1.50	1.11	2.22	1.64
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Marco institucional y normativo	Suma	286	205	208	150	78	55	78	43	114	93	94	69
	N	203	204	153	153	50	51	51	51	98	99	54	54
	Promedio	1.41	1.00	1.36	0.98	1.56	1.08	1.53	0.84	1.16	0.94	1.74	1.28
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Involucramiento de los actores locales	Suma	233	182	181	136	52	46	64	42	98	92	71	48
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	1.71	1.34	1.77	1.33	1.53	1.35	1.88	1.24	1.48	1.39	1.97	1.33
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Defensa Civil y Prevención de Desastres	Suma	326	295	242	210	84	85	86	75	145	140	95	80
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	2.40	2.17	2.37	2.06	2.47	2.50	2.53	2.21	2.20	2.12	2.64	2.22
	Desviación típica	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1

#### 5.2.4. Gestión de los Servicios Públicos Locales

El campo de servicios públicos locales es el ámbito de actuación medular municipal. Las razones para tal encargo son harto conocidas; de modo que los tópicos en agenda permanente son los referidos a las condiciones críticas para la prestación de servicios necesarios, suficientes y de calidad. Pero los servicios públicos también pueden fluir a través de otros tipos de organizaciones; tal que una de las decisiones estratégicas en una sociedad es cómo asignar dicha responsabilidad en tipos de organización que estén en mejor posición para la prestación. Pero, las municipalidades gozan de un sitio privilegiado en el espectro de organizaciones que tienen procesos generadores de servicios (una quiebra financiera no implica la disolución de una municipalidad, por ejemplo).

En consecuencia, el desafío perenne es lograr predisponer a la organización municipal para que mantenga condiciones organizativas y operacionales que le permitan mantener y expandir el nivel de servicio en atención a la evolución de la demanda, por un lado, y a las expectativas de los usuarios, por el otro. Como trasfondo, subyace el siguiente principio: La producción y prestación de servicios descansa sobre procesos; los que, a su vez, demandan importantes niveles de información, recursos técnicos y financieros, estabilidad organizativa y predictibilidad operacional. Es decir, los servicios públicos son “intensivos en Estructura”. Ello los convierte en una paradoja, pues en el caso de servicios comerciales y servicios públicos prestados por una organización privada, la relación Estrategia-Estructura se restablece en torno a la Estrategia.

Los aspectos descritos son críticos, dado que ejercen influencia sobre políticas y decisiones que van a orientar la selección de servicios, la elección de la tecnología, el financiamiento, los procesos, los procedimientos y las gradaciones de las prestaciones (calidad, cobertura, costo, etc.). Ante ello, fue necesario complementar la información de partida, con visiones de expertos y gestores ediles vinculados a la gestión de servicios. Estos insumos compensaron, de algún modo, la carencia de documentos rigurosos con relación al estudio de la gestión de procesos de producción y gestión de servicios públicos locales en ámbitos rurales. En este sentido, la incertidumbre inicial pasó de ser un “vacío” en el conocimiento, a constituirse en la motivación para aproximar explicaciones a interrogantes tales como:

- Sí la producción-prestación de servicios es intensiva en Estructura ¿cómo podría una municipalidad enfrentar limitaciones en recursos, financiamiento y nivel de prestación?
- ¿Existe una canasta mínima de servicios, independientemente de los niveles de demanda?
- ¿Cómo participan las municipalidades en la prestación de servicios *commodities* intensivos en inversión y conocimiento, como por ejemplo electrificación y telefonía?

En Limpieza Pública, la valoración desde las municipalidades refleja un modesto desempeño (2.04, equivalente a “cierto avance”), que concuerda con el resultado atribuido por la población encuestada (1.63, equivalente a “muy poco avance”). En función de tipología, la valoración desde la perspectiva del gestor responde al promedio (2.07 en municipalidades regulares y 1.94 en municipalidades mínimas), mientras que la que asigna la población encuestada es menor, pero no a gran distancia (1.58 para municipalidades regulares y 1.77 para municipalidades mínimas).

Las bajas puntuaciones sobre desempeño, se sugiere, responden a que los actores (proveedores y usuarios) tienen expectativas que, sin ser muy altas, se hallan actualmente sensiblemente insatisfechas. Este argumento halla mayor sustento al reparar en los puntajes en función de región natural. Los puntajes asignados por los propios gestores son consistentemente bajos en Costa (2.03), Sierra (1.93) y Selva (2.23). Las puntuaciones otorgadas por la población también son bajas (a corta distancia de la de los gestores). El caso en Selva (donde la distancia es mayor) sugiere que los criterios de gestión de servicios públicos son poco ambiciosos y, por ello, las expectativas de rendimiento en la prestación han dejado de responder a las expectativas de los usuarios.

En Vialidad y Transporte (servicio crítico en el ámbito rural), los rendimientos se hallan entre los menores reportados para todo el Estudio; a niveles sólo comparables a lo hallado en el eje de Gestión Ambiental y Manejo del Territorio. En general, la calificación por las propias municipalidades equivale a “muy pobre desempeño” o “muy poco avance” (1.54), y la calificación por las personas notables es prácticamente la mínima posible en la escala Likert (1.15).

Comparativamente, el mejor desempeño se halla –como podría esperarse– en municipios de Selva; donde la calificación municipal es cercana al valor para “cierto avance” (1.97), seguido por municipios en Sierra (1.44) y Costa (1.29). Pero, en la lectura de las personas notables, el mejor desempeño se atribuye a las municipalidades de la Costa (1.26, prácticamente el reportado desde las municipalidades) y el desempeño más pobre se reporta en municipalidades de la Sierra (1.09).

En función de tipologías, las diferencias sutiles entre el desempeño atribuido a municipalidades regulares (1.59 por los gestores y 1.14 por las personas notables) y a municipalidades mínimas (1.41 por los gestores y 1.18 por las personas notables). A diferencia de los resultados para limpieza pública –donde existen expectativas que, sin ser altas, se hallan sensiblemente insatisfechas–, en vialidad y transporte los datos sugieren, en primer lugar, que existe una “insatisfacción total” con el servicio por parte de los usuarios; en segundo lugar, que en las municipalidades se es consciente del problema y de la posibilidad de influir en la mejora del orden vial y el sistema de transporte; y, en tercer lugar, que los esfuerzos desde la municipalidad se hallan

limitados por aspectos a los que aluden las variables empleadas (véase Anexo 3.5). En Agua y Alcantarillado (servicio crítico) los desempeños mejoran, pero a nivel de “cierto avance”. Desde las municipalidades el puntaje alcanza 2.13, a corta distancia de la puntuación de las personas notables (1.83). En función de tipología, no se aprecia diferencia entre municipalidades regulares y mínimas (2.13 y 2.12). En función de región, los desempeños son similares; pero destaca la situación en municipios de Selva, donde la valoración de las personas notables es la más crítica (1.67), lo que coincide, ciertamente, con la propia valoración de los gestores (2.04).

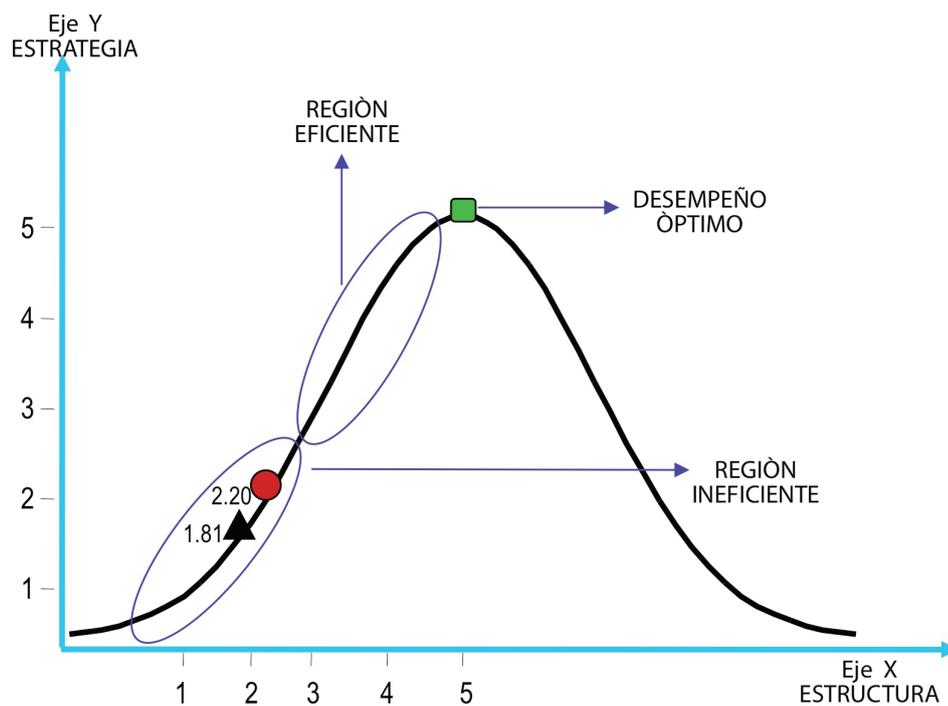
En Electrificación Rural y Telefonía Rural, los puntajes son similares a los de Vialidad y Transporte. La puntuación desde la municipalidad (1.99) y desde la población encuestada (1.54) refleja “alta insatisfacción”, pese a que pudiera no haber “altas expectativas”, en la medida que las variables empleadas buscan medir desempeño en función de esfuerzos que las municipalidades podrían realizar para que sus municipios sean incluidos en planes de expansión de telefonía y electrificación –donde la influencia mayor se halla en Gobierno Central y Gobiernos Regionales.

Registro Civil (identidad). El servicio está directamente asociado a la imagen que tienen los vecinos de la municipalidad. Cabía esperar un desempeño importante, y los resultados han confirmado el supuesto. La puntuación otorgada por las personas notables (2.96) es próxima a la de las municipalidades (3.38); lo que sugiere percepciones que siguen de cerca a las expectativas de los vecinos. Comparativamente, las municipalidades mínimas tienen mejor percepción sobre los esfuerzos que realizan (3.44), que las regulares (3.35). El desempeño más alto se halla en municipalidades de Costa (3.50) y Selva (3.47). Pero desde la perspectiva de la población encuestada (personas notables), los mayores avances se han realizado en municipios de Selva, lo que explica que el desempeño atribuido a las municipalidades de esa región (3.11) sea el mayor otorgado por las personas notables en todo el Estudio.

El resultado en “Identidad” no es sorprendente. Obedece a una preocupación por reducir un problema agudo que se concentra en áreas rurales de la Selva peruana: decenas de miles de personas sin registro de identidad, que no pueden acceder a sus derechos civiles y son presa fácil de delitos (trata de personas, violencia familiar, etc.). El avance responde a iniciativas recientes para apoyar a las municipalidades en la implementación de sistemas de registro civil. Por ello, la valoración de las personas notables fue relativamente alta en municipalidades regulares (2.99) y mínimas (2.85). En Seguridad Ciudadana y Demuna, los avances son importantes. La valoración más relevante es la de las personas notables, que asignan a las municipalidades un desempeño discreto (2.26, equivalente a “cierto avance”), que coincide con la percepción de las municipalidades (2.63). El desempeño de las municipalidades mínimas (2.50) es similar al de las municipalidades regulares (2.67), y la percepción de las personas notables es muy próxima (2.18 y 2.28, respectivamente). Por otro lado, el

desempeño más alto se encuentra en municipios de Selva, donde la calificación de las personas notables (2.61) coincide con la de los propios gestores (2.89), y es incluso mayor que la que los propios gestores asignan para el caso de municipalidades en Sierra (2.39).

Figura 9.- Desempeño de la gestión de Servicios Públicos Locales



En términos agregados (figura 9), el desempeño en servicios públicos es, desde la perspectiva de las municipalidades, el segundo más alto (2.20) –a continuación de Desarrollo Social (2.74) y próximo a la frontera eficiente. Pero, desde la perspectiva de las personas notables, el desempeño cae dentro de la región ineficiente (1.81). La razón de esta discrepancia salta al caer en la cuenta que los servicios que suben la puntuación son aquellos en que las municipalidades actúan directamente (Registros Civiles, Seguridad Ciudadana, Demuna). Lo que sugiere que la población demanda un mayor dinamismo por parte de las municipalidades en un conjunto más amplio de servicios; y ello no estaría siendo ponderado por las autoridades y los gestores ediles.

Tabla 16.- Gestión de los Servicios Públicos Locales

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS (VARIABLES MESO)	Parámetros de medición	Total		ESTRATO				REGIÓN					
		Gestor Municipal	Persona Notable	C5		C6		COSTA		SIERRA		SELVA	
				Gestor Municipal	Persona Notable								
Valores acumulados (seis categorías de análisis)	Suma	2,696	2,217	2,051	1,664	645	553	688	559	1,240	1,063	768	595
	N	1,224	1,223	918	918	306	305	306	306	594	593	324	324
	Promedio	2.20	1.81	2.23	1.81	2.11	1.81	2.25	1.83	2.09	1.79	2.37	1.84
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Limpieza Pública	Suma	831	666	633	485	198	181	207	174	383	321	241	171
	N	408	408	306	306	102	102	102	102	198	198	108	108
	Promedio	2.04	1.63	2.07	1.58	1.94	1.77	2.03	1.71	1.93	1.62	2.23	1.58
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vialidad y transporte	Suma	210	156	162	116	48	40	44	43	95	72	71	41
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	1.54	1.15	1.59	1.14	1.41	1.18	1.29	1.26	1.44	1.09	1.97	1.14
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Agua y alcantarillado	Suma	434	372	326	280	108	92	114	94	210	188	110	90
	N	204	203	153	153	51	50	51	51	99	98	54	54
	Promedio	2.13	1.83	2.13	1.83	2.12	1.84	2.24	1.84	2.12	1.92	2.04	1.67
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Electrificación y telefonía rural	Suma	405	314	316	245	89	69	109	77	179	150	117	87
	N	204	204	153	153	51	51	51	51	99	99	54	54
	Promedio	1.99	1.54	2.07	1.60	1.75	1.35	2.14	1.51	1.81	1.52	2.17	1.61
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Registro Civil (IDENTIDAD)	Suma	459	402	342	305	117	97	119	97	215	193	125	112
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	3.38	2.96	3.35	2.99	3.44	2.85	3.50	2.85	3.26	2.92	3.47	3.11
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Seguridad ciudadana y Demuna	Suma	357	307	272	233	85	74	95	74	158	139	104	94
	N	136	136	102	102	34	34	34	34	66	66	36	36
	Promedio	2.63	2.26	2.67	2.28	2.50	2.18	2.79	2.18	2.39	2.11	2.89	2.61
	Desviación típica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1



# CONCLUSIONES



6

## 6. CONCLUSIONES

Las conclusiones se han organizado en subsecciones a través de las que se destacan hallazgos del Estudio, que se describen tomando como marco de referencia el conocimiento tácito proporcionado por los expertos entrevistados. En ese sentido, se ha logrado obtener un mayor entendimiento sobre los tópicos alusivos a las preguntas de investigación, y además se ha conseguido identificar el estado actual de la gestión municipal en los ejes explorados por el presente Estudio. Estas informaciones resultan de utilidad práctica para una serie de propósitos específicamente asociados a esfuerzos o políticas de fortalecimiento de las capacidades de gestión en municipalidades de ámbito rural. Por otro lado, cabe recordar que las conclusiones se hallan limitadas a la naturaleza exploratoria del Estudio.

En términos generales, es oportuno destacar que los hallazgos aportan evidencia empírica en el sentido en que los expertos han opinado con relación a las preguntas de investigación. Y en ambos casos, se han identificado aportes de ambos lados. Así por ejemplo, se ha identificado que las opiniones de los expertos inciden más en abordar la problemática nacional de los Gobiernos Locales en cuanto a desarrollar una gestión de impacto; mientras que los resultados de campo han arrojado luces sobre las potenciales causas que explican dichas dificultades desde lo local; y, además, sobre prácticas que aplican los gestores y la población para reducir las restricciones que enfrenta la gestión municipal y para responder ante el entorno local y sus problemáticas.

Sobre el estado general de las capacidades institucionales de gestión, el empleo del marco de referencia sobre la maduración de dichas capacidades (ver sección 4.4) ha servido, precisamente, para destacar que la gestión municipal no solo es posible, sino que cuenta con un soporte en las expectativas y la participación de la población y de otros tipos de actores que cooperan con esfuerzos de desarrollo local, como es el caso de las asociaciones de municipalidades, como la REMURPE y AMRESAM, y los Programas de Cooperación, como Apoder, entre otros.

### **¿CUÁL ES EL ESTADO DE MADUREZ QUE TIENEN LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN EN MUNICIPALIDADES DE ÁMBITO RURAL?**

La evaluación de desempeño en la gestión municipal lleva a identificar que el estado de capacidades es aún incipiente. Pero la revisión a los esfuerzos de las municipalidades por fomentar consensos y articular iniciativas con la población y otros actores locales, sugiere que existe interés por compensar las limitaciones en materia de gestión, con la participación de la población y con voluntad política. Desde una perspectiva de avance en procesos formales para atender necesidades locales de servicios y programas de promoción en desarrollo local (en lo social y lo productivo), persisten limitaciones en materia de recursos técnicos, humanos, instrumentales y, en la gran mayoría de los casos, financieros. Es decir hay limitaciones de Estructura y capacidades técnicas, que restan posibilidades para la implementación de estrategias de mayor impacto. De modo inverso, también existen limitaciones en términos de capacidades para llevar a la práctica estrategias y políticas locales de impacto, que se explican por las limitaciones en la Estructura de las propias municipalidades.

En términos de la aproximación a medir el desempeño en los cinco ejes de gestión explorados, se ha hallado ciertos avances por aplicar estrategias para mejorar las condiciones de vida. Pero la limitación de capacidades técnicas, de manejo de política pública, presupuestales y de articulación intersectorial e intergubernamental aún hacen de la municipalidad en ámbito rural un medio insuficiente de promoción del desarrollo; lo que indica que el nivel actual de las capacidades de gestión pública local corresponde al Estado 1, del modelo de madurez (sección 4.4). Siendo así, las posibilidades de lograr resultados relevantes en el corto y mediano plazo en materia de servicios públicos y sociales, y acceso a oportunidades económicas, son bastante limitadas.

Lo que podría denominarse “gestión municipal”, presenta dos facetas. La primera se centra en aspectos “formales” de administración de recursos escasos, procedimientos que escapan a las posibilidades técnicas en el interno municipal y una variedad de servicios que no se consigue poner en valor para atender las necesidades locales. Estrictamente, la organización municipal no conduce, mayormente, procesos formales y estables de gestión; sino que trabaja en base a demandas muy concretas al alcance, bajo

un esquema administrativo. La segunda faceta sí adopta un enfoque de hacer gestión; pero éste no se halla explícitamente en el interno municipal, sino que, en la mayoría de casos observados, es una gestión de tipo informal, en el sentido que depende más de la voluntad y los estilos de liderazgo de la autoridad y los gestores municipales, así como de la cultura de participación e involucramiento de la población. Estrictamente, la dimensión de la “gestión” se halla más fuera de los límites organizativos de las municipalidades, y por ello se dice que es informal –no depende formalmente de la organización, sino de personas.

De modo disgregado, el avance en gestión es más evolucionado en Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza. La rapidez con que se han desarrollado buenas prácticas participativas y de trabajo en Red con varios actores (como los programas de cooperación, la población organizada y las ONGs) ha resultado en una valoración de desempeño que acerca la gestión municipal a la frontera de eficiencia descrita en el sistema de medición del desempeño presentado en el punto 4.6 del marco conceptual; es decir, una valoración cercana a los 3 puntos (en la escala de 1 a 5).

El avance es impulsado por la experiencia en los servicios de Educación y Salud (donde la municipalidad es un actor de un sistema en que actúan los sectores, los Gobiernos Regionales, la población y las ONG), y también en el servicio de Registros Civiles (donde las municipalidades de Selva, por ejemplo, han iniciado una serie de reformas y mejoras apoyadas por la cooperación técnica para ampliar y mejorar el acceso formal a Identidad y con ello, al ejercicio de derechos ciudadanos. Asimismo, este avance en el desempeño se explica por varios factores; algunos de los que han sido identificados por el Estudio, como son: (a) la demanda de la población se halla mejor definida y/o estructurada; (b) el trabajo en Red con los sectores y la cooperación; (c) el aumento de inversión pública en Educación y Salud en la última década; y (d) intensa cohesión social, especialmente en municipios de Sierra y Selva.

Los avances en Desarrollo Económico Local también son reflejo de un dinamismo discreto, pero que empieza a funcionar en el sentido de atender ciertas oportunidades y necesidades de los productores locales. Sin embargo, la diversidad de experiencias es muy reducida y la escala de las operaciones a las que se adscriben las municipalidades es de pequeña envergadura y poca complejidad. Los hallazgos también indican que el clima de negocios no ha mejorado en la medida que los gestores municipales perciben que podría mejorar. En este tipo de casos, se ha identificado que la población busca permanentemente formas de acceder a las oportunidades que han surgido en vista de las inversiones productivas y extractivas que se vienen efectuando particularmente en la periferia de los municipios rurales. Por ello, tanto los gestores municipales como las personas notables coinciden en la necesidad de explorar estrategias de promoción de la economía local novedosas y a mayor escala de lo que podrían ser las experiencias piloto; sin embargo, ello aún está por suceder.

Los avances en servicios públicos locales parecen haberse estancado si se los compara con los servicios sociales en Educación, Salud y Nutrición. Esta diferencia en avances se piensa que podría ser la razón por la que la población ha aumentado el nivel de sus expectativas con relación a lo que esperan podrían hacer sus respectivas municipalidades; y por ello, es que la diferencia de desempeño atribuida por los gestores y por las personas notables se muestra como significativa.

El trabajo en gestión del Ambiente y Manejo del Territorio ha sido el menos afortunado. Pero las limitaciones que influyen sobre el resultado hallado no dependen mayormente del desempeño de las municipalidades. Obedecen más bien al estado difuso, incierto y centralizado en que se hallan los asuntos ambientales y de manejo del territorio en el Perú. Los hallazgos sugieren que los gestores municipales y la población tienen, ambos, una percepción pesimista sobre el trabajo que las municipalidades actualmente se hallan en capacidad o potestad de efectuar. No obstante, es oportuno destacar que, desde la perspectiva de las autoridades y los gestores municipales, existe interés por que las municipalidades tengan un papel más decisivo en la política ambiental –que de suceder, significaría un avance en la construcción de capacidades de gestión a nivel institucional. En general, la brecha entre el desempeño percibido por los gestores y por las personas notables es menor en la dimensión de Desarrollo Social, pero aumenta en los otros ejes explorados. Al respecto, los resultados sugieren también que un problema básico que enfrentan las municipalidades se halla en la débil capacidad para planificar y lograr soporte financiero para las visiones, las intervenciones y las estrategias. Siendo así, mucho del soporte institucional para llevar adelante procesos de gestión formales queda a merced de la intuición, la experiencia, la voluntad y la sensibilidad ante la demanda popular; es decir, a un tipo de gestión inestable, por que tiende a cambiar luego de cada elección.

### **¿QUÉ SE ENTIENDE POR MUNICIPIO RURAL? ¿QUÉ LO CARACTERIZA? ¿CÓMO SON LAS RELACIONES RURAL-URBANAS?**

Las posiciones de los expertos son, de cierta forma, confluyentes con las nociones vigentes sobre municipios rurales en el mundo. A la luz de los hallazgos, no obstante, algunas ideas cobran mayor importancia porque son alusivas a dinámicas que deben considerarse para efectos de política pública y esfuerzos de fortalecimiento –es oportuno señalar que el marco normativo no ha sido ejecutivo en el tratamiento de municipalidades en ámbitos rurales; específicamente en el cumplimiento de la 3ra Disposición Complementaria en la Ley Orgánica de Municipalidades.

La primera idea es que el municipio rural no es un espacio natural puro, en el que las personas compartan el patrimonio natural con otras especies (como ocurre en el caso de comunidades nativas en la Amazonía). Por el contrario, existe una transformación, mayor o menor, del espacio natural por las personas; y esa transformación sigue patrones de,

mayor o menor, organización. Esta idea mantiene la pertinencia de emplear el criterio de concentración poblacional para efectos de definir un municipio rural; pero presta mayor atención a criterios de dispersión de la población, a aspectos culturales y a aspectos que tienen que ver con la dotación de recursos en el territorio.

Como segunda idea, los espacios rurales y urbanos no pueden ser vistos como opuestos; sino como representaciones de estados que pueden ocurrir en la realidad, y que, de hecho, ocurren y muchas veces son canjeables. En ese entendido, los “espacios” rurales sólo tienen significado, sí también se consideran los “espacios” urbanos; y ambos tipos de espacios definen parámetros extremos para toda una gama de realidades intermedias que no son estáticas, y cuyas características van modificándose de acuerdo a cómo la actividad humana influya sobre la transformación del espacio original.

En tercer lugar, tampoco es posible hablar de municipios rurales como espacios aislados. Se trata más bien de territorios que poseen lazos que los vinculan a los espacios naturales y a territorios más complejos (en alusión a los municipios urbanos). Las conexiones con los espacios urbanos (de distintos tipos y en distintos grados de intensidad) influyen en la forma cómo evolucionan la concentración-dispersión poblacional, la base económica y la identidad cultural.

Asimismo, las conexiones con los espacios naturales son también influenciadas en el sentido e intensidad que resulte de la forma cómo los espacios rurales influyen o son influidos por las dinámicas económicas y sociales (entre otros) que ocurren en los ámbitos urbanos próximos. Es decir, la forma en que las dinámicas de los municipios rurales inciden sobre la realidad de los espacios naturales (que están insertos dentro de municipios rurales –en el Perú no existe una demarcación geopolítica que distinga a los espacios naturales de los espacios rurales y urbanos–) está condicionada por el grado en el que el municipio rural se aproxime (o se distancie) a un escenario urbano. Esta conclusión, no obstante, no es generalizable, pues se infiere de los hallazgos de la exploración en el eje ambiental. En suma, el manejo prudente del ambiente y la transformación del territorio es determinante para hacer funcional cualquier iniciativa o política de conservación y preservación. Y sin embargo, los resultados del Estudio indican que los elementos que influyen sobre las variables de estado de los espacios rurales (y dentro de ellos los naturales) dependen más de políticas nacionales, que de políticas regionales y locales.

En cuanto a la dimensión económica, las características aceptadas para los municipios rurales aluden a una base económica primaria, poco diversificada y de pequeña escala; con predominancia de actividades agrícolas, pecuarias y artesanales. Sin embargo, las opiniones de los expertos apuntan a que dicha caracterización es un convencionalismo

que crea vacíos en el entendimiento de lo rural. En espacios rurales, no sólo están prosperando actividades económicas diversas (la pequeña agroindustria y el turismo vivencial y ecológico, por ejemplo), sino que es cada vez más frecuente hallar actividades de mayor envergadura (una refinería o una planta de procesamiento agroindustrial, por ejemplo); que provocan el surgimiento de actividades económicas, comerciales y de servicios menores (que influyen sobre las variables demográficas y crean nuevas demandas por servicios diversos). En todo caso, las nuevas experiencias de diversificación de la base económica local aún se hallan a nivel piloto y ocurren en una mínima fracción de municipios rurales.

### **¿CÓMO SE DAN LAS RELACIONES DE PODER EN MUNICIPIOS RURALES? ¿CÓMO ENTIENDEN LOS ALCALDES, LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA POBLACIÓN ORGANIZADA EL PODER, LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA?**

Las relaciones de poder tienen una naturaleza muy distinta a la que se puede esperar en los ámbitos urbanos. En los últimos, la relación es más predecible, en el sentido que el ciudadano tiene más claridad con relación a lo que puede y debe pedir del Estado, a nivel local y nacional. Las relaciones de poder se distribuyen ahora entre un mayor número de tipos de actores y de organizaciones, que incluyen al Estado, la sociedad, el mercado, los grupos organizados; y todo ello va adoptando formas que el ciudadano puede reconocer y en las que puede decidir participar de una cierta manera. Sin embargo, en ámbitos rurales estas relaciones no son claras, no son predecibles y suelen girar en torno a un limitado número de asuntos priorizados por grupos que tienen mayor influencia en la población.

El Estado, específicamente la municipalidad, es un actor reciente en la historia de las comunidades rurales –sus orígenes se hallan en la provisión organizada de servicios a través de una entidad con anclaje local en lo urbano. Su fuente de poder formal y de legitimidad no surge enteramente de la decisión de la sociedad local (mediante el voto), porque también obedece a un marco más amplio que abarca al país –donde la municipalidad resulta siendo el ente que representa al Estado, con todas las limitaciones que ello implique. Por tanto, las municipalidades poseen el poder formal otorgado por los vecinos, representan al Estado y tienen ciertas responsabilidades que deben atender con pocos recursos y capacidades. Siendo así, se hallan permanentemente entre la necesidad de limitarse a responder a lo que demanden los vecinos y la preocupación de construir una base de poder que sintonice con los tipos de intereses de un número limitado de grupos de vecinos –por el simple hecho de contar con escasos medios para llevar adelante el ejercicio de la función pública, de modo que todos los grupos de interés en la población se vean atendidos en la medida de sus expectativas.

Bajo el escenario descrito, las municipalidades terminan compartiendo el poder en una localidad donde existen otras fuentes de poder; la mayoría de las cuales se hallan dentro de comunidades que tienen su atención puesta en asuntos e intereses muy concretos. Estos asuntos muchas veces no tienen que ver con el desarrollo de la localidad en su conjunto; pero otras veces, se produce un balance entre lograr acuerdos para priorizar asuntos de interés de la localidad, siempre que los asuntos de interés de grupos o comunidades particulares también resulten atendidos o priorizados –este parecer se infiere de los aportes de los expertos y de las personas notables encuestadas, que coinciden entre sí. En este sentido, las relaciones de poder se fragmentan, pero su intensidad aumenta en el contexto urbano dentro del municipio rural; que es donde las autoridades concentran su atención para erigir una base de poder con los vecinos, que resulte más estable –lo que da a los habitantes de la zona urbano un mayor poder de negociación. En este caso, las municipalidades se ven en la necesidad de adoptar estilos interactivos e intuitivos para realizar una gestión.

En el caso de los grupos poblacionales en la periferia, el poder de negociación al que pueden apelar los pobladores tendría pocas posibilidades de devenir en una relación por la que se atiendan problemas y necesidades colectivas, como la pobreza. También corren riesgo de enfocarse en pedidos concretos, que incluso podrían no estar al alcance de las prerrogativas municipales. Bajo este escenario, es altamente improbable que la gestión con perspectiva estratégica –de mediano y largo plazo– sea una opción viable para los gobernantes.

En consecuencia, cobra más atractivo la “gestión” de corto plazo, a través de los medios más a la mano y con los riesgos que implique –el intercambio de favores y la apuesta por determinados usos de los recursos públicos son sólo algunos de los numerosos riesgos que encierra esta vía alternativa de hacer gestión. En el escenario de municipios “menos complejos”, donde actúan las municipalidades mínimas, las relaciones de poder se tornan complejas y, en muchos casos, difíciles, inestables e impredecibles. Por un lado, los vecinos podrían no tener claro qué es lo que pueden esperar de su municipalidad; lo que provoca que se hallen a la expectativa de lo que la autoridad local puede ofrecer (la oferta política), incluso si dicha oferta no se corresponda con iniciativas que tienen impacto en el desarrollo local.

En general, pese a que la cercanía entre pobladores y gobernantes aumenta la probabilidad de que se afiancen lazos Estado-Sociedad (posibilidad frecuente en municipios rurales), las expectativas y percepciones de la población y de los gobernantes hallan dificultades prácticas (ajenas a la motivación inicial de los gobernantes y los gestores) para coincidir en torno al bien común. Este síntoma se ha identificado en cada uno de los ejes de gestión explorados, y ello es una razón por la que la valoración de las personas notables se halle consistentemente por debajo de las valoraciones efectuadas por los gestores municipales –ningún grupo de encuestados tuvo acceso a los resultados del otro.

En algunos casos las distancias entre las valoraciones de las municipalidades y la población son muy marcadas. Ello sugiere, por un lado, que en algunos casos y en algunos tipos de municipalidades (como en la Selva y en la Costa) las expectativas han ido aumentando, y se relacionan cada vez menos con las expectativas que tienen las municipalidades en cuanto a su papel y desempeño; y, por otro lado, que la forma cómo se percibe, desde la municipalidad, la realidad y aquello que la afecta, frecuentemente se desvía de lo que perciben los pobladores (como en municipios de Sierra y Selva).

### **¿CÓMO SE ENTIENDE EL BUEN GOBIERNO EN ÁMBITOS RURALES? ¿CUÁLES SERÍAN SUS INDICADORES?**

Sobre la base de los hallazgos y del marco de referencia provisto por los expertos, se derivaron dos perspectivas interdependientes sobre buen gobierno, bajo preceptos que necesitan ser considerados para que, desde las municipalidades, el ideal de buen gobierno sea una posibilidad alcanzable. La primera perspectiva, que se podría denominar “prescriptiva”, presta atención a características que se requiere reflejar desde el Gobierno Local, en atención a las varias dimensiones de interés en las que descansan las expectativas de los ciudadanos. Pondera también los medios que permitirían a la administración municipal sintonizar con dichas expectativas, vía servicios e iniciativas transparentes. A este punto de vista corresponden aspectos como la transparencia, la eficiencia y la planificación, que se hallen en la base de toda propuesta para, por ejemplo, promover la economía local, mejorar el nivel de servicio o aumentar el nivel recaudatorio. Es decir, aspectos que dependen del comportamiento de las municipalidades. En ese campo existen avances moderados atribuidos a las municipalidades.

La segunda perspectiva, que podría denominarse “descriptiva”, no se halla dentro de la municipalidad. Existe un pleno reconocimiento que los caminos que conducen a mejoras importantes y sostenibles en las condiciones de vida y en la calidad de las oportunidades futuras no son realizables sólo desde el accionar de la municipalidad. La reflexión de los gestores y pobladores en ámbitos rurales parece apuntar al reconocimiento que es la sociedad en su conjunto (al menos una masa crítica inicial) la que debe desarrollar capacidades que le sirvan para realizar los escenarios más promisorios. Tal reflexión es el incentivo que moviliza la madurez en la gestión municipal; desde “sólo administrar” servicios, hasta “comportarse” como un Gobierno Local –donde la concertación, la construcción de vínculos con diversos actores, el liderazgo y el compromiso con metas que se comparten dentro de la sociedad, son insumos del buen ejercicio público y, por tanto, características del “buen gobierno”.

Los resultados obtenidos muestran algunas características de la primera perspectiva (en municipios de Sierra y Costa) y otras de la segunda perspectiva (en municipios de Sierra). Aparentemente, ambos puntos de vista aún se vienen ensayando de modo excluyente,

pues dependen de preferencias de la autoridad local y la población –lo que implica que se pierden oportunidades de una y otra perspectiva. En el caso de municipios de Selva, la situación es más difusa. Lo que parece favorecer la gestión en un eje, como servicios en Salud, se halla ausente en otro, como Ambiente y Desarrollo Económico.

### **¿QUÉ CARACTERIZA A LA GESTIÓN PÚBLICA EN MUNICIPIOS RURALES? ¿DE QUÉ PROCESOS SE COMPONE?**

Con la gestión pública se busca instituir prácticas y configuraciones organizativas que atiendan la labor gubernamental y la ejecución de políticas y acciones de impacto en asuntos de interés público. Pero los grados de libertad de una municipalidad en ámbito rural son aún escasos en el caso del Perú, porque a pesar que las municipalidades necesitan satisfacer demandas similares, se ven forzadas a responder con una misma configuración organizativa, donde los procesos formales de hacer gestión no están explícitamente previstos. La evidencia apunta a que las limitaciones de tamaño, capacidades y recursos presupuestales y humanos, no son las únicas dificultades de las municipalidades, sino que a ello se suma la ausencia de un entendimiento mínimo suficiente de lo que implica hacer gestión “desde” la municipalidad –lo que en algunos casos se ve compensado por acciones que van más allá de la organización, donde la participación ciudadana viene siendo un requisito fundamental.

La mayor madurez de capacidades institucionales (formales) de gestión en las municipalidades aún es una posibilidad distante para las municipalidades bajo el actual contexto normativo. Una medida contingente que se ha evidenciado en el Estudio (y que los expertos han corroborado) es que las municipalidades no desarrollan todos los procesos que deben o que necesitan (para atender las demandas locales), dejando sólo los procesos básicos (planificación y tesorería, por ejemplo). Pero existen dos grandes problemas con ello. Por un lado, los procesos básicos que todas comparten no tienen impacto sobre la realidad en el contexto local. Por otro lado, la apuesta por una Estructura mínima, impide o dificulta la aplicación de intervenciones que sí tienen impacto (Estrategia).

Adicionalmente, las mejores prácticas identificadas (las que tienen mayor puntaje), como aquellas en limpieza pública (manejo de residuos sólidos, por ejemplo), agua potable (agua entubada, por ejemplo) y vialidad (caminos rurales, por ejemplo), han demostrado tener incidencia sobre la población. Pero en la perspectiva de los gestores, se trata de experiencias que no necesariamente se institucionalizan; porque en lugar de sentar la base de “procesos” formales que la gestión actual y las gestiones venideras puedan mejorar, se trata de “actividades” que se hallan bajo riesgo de no ser sostenidas en el tiempo; ya sea por limitaciones presupuestales, dificultades administrativas, falta de conectividad y asesoría en aspectos normativos, pobre recaudación tributaria, entre muchos otros.

## ¿QUÉ INDICADORES DE DESEMPEÑO SON CLAVE EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN ÁMBITOS RURALES?

Las experiencias revisadas y los argumentos de los expertos sugieren que los indicadores para la gestión municipal en ámbitos rurales no necesariamente difieren de los que un esquema más general de indicadores pueda proponer. La especificidad de los indicadores estaría dada en función de los tipos de necesidades y demandas que se esperaría poder satisfacer, de las preferencias ciudadanas, del alineamiento que se debe buscar entre las metas y los objetivos de desarrollo, y de los efectos inmediatos y de largo plazo asociados a las intervenciones (municipales o no) que se espera ocurran.

Se puede considerar dos planteamientos sobre indicadores, que no son mutuamente excluyentes. De un primer planteamiento se desprenden indicadores que requieren ser anclados a los procesos internos de la organización municipal y al flujo de dichos procesos (cuando se ponen en marcha). Esos indicadores incluyen, pero no se limitan: porcentaje de presupuesto ejecutado, número de proyectos ejecutados, número de familias atendidas por un servicio o proyecto, cobertura del servicio de agua, demandas de la población que son atendidas, entre otros. El planteamiento siguiente mira fuera de la organización, y pone atención en indicadores que se espera acompañen acciones y comportamientos en la población (que dependen del logro de consensos). Los indicadores bajo esta postura incluirían: capacidad de concertar, voluntad política, mecanismos de participación, representación de grupos de actores locales en la toma de decisiones, entre otros. Ambas categorías de indicadores han sido propuestas en años recientes, bajo el enfoque de gobernabilidad y buen gobierno, y otros han arribado por defecto –impulsados desde el Gobierno Central, en el marco de la Descentralización y el control.

La evidencia sugiere, primero, que la migración hacia un esquema en que el empleo de indicadores sirve de soporte a la gestión no se ha operativizado –las actividades continúan en la preferencia de los gestores–; segundo, que un mayor número de indicadores no implica mejor desempeño; y, tercero, que ciertas medidas de desempeño se discuten entre gestores y la población, pero de modo informal (que las distancia de la gestión formal que es estable, porque depende de capacidades institucionales, y no de estilos de gobierno y gerencia que puedan poseer las autoridades y gestores de turno).

Entre ambos planteamientos emerge un tercero, que apunta a una jerarquía de indicadores. En el primer nivel, indicadores en función del entorno local, para medir el desempeño de acciones que la municipalidad emprende para atender necesidades. Su medida de desempeño es externa (depende de la Estrategia), y se da en función de resultados o impactos logrados sobre las condiciones de vida, la evolución de las necesidades y la calidad del diálogo con la población (aspectos que se visibilizan en el espacio local, y no

dentro de la municipalidad). En el segundo nivel, indicadores de los procesos y los sistemas que se implementan para asegurar que las intervenciones se conducen en función de las expectativas de lograr resultados planificados o esperados (desempeño que depende de la Estructura). Un tercer nivel podría trabajar a nivel de actividades menudas, y son de tipo operativo.

En el Estudio se identificó que los indicadores que han servido de soporte a las evaluaciones de desempeño de los gestores y de las personas notables, fundamentalmente son los del nivel 3 (de tipo operativo), y en menor proporción los de nivel 1 (estratégicos); mientras que los indicadores alusivos a procesos han estado ausentes en la gran mayoría de casos.

### **¿CÓMO ES LA GESTIÓN EN PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO RURAL? ¿CÓMO SE PUEDE MEDIR EL DESEMPEÑO?**

La evidencia hallada apunta a la experiencia ganada a nivel de municipalidades en ámbitos rurales, en cuanto a hacer de la planificación una práctica formal. La mayoría de municipalidades del país cuentan con planes vigentes, que los denominan documentos de gestión. El apoyo de ONGs, la Remurpe y programas de cooperación como Apoder, sugieren que el desafío de la planificación ha avanzado una etapa, y se halla actualmente en el desarrollo de capacidades para aplicar lo planificado.

En sentido estricto la práctica formal no se transforma en práctica institucional, ni en prácticas social; que es lo que se espera de los procesos participativos y de concertación. En la organización persiste la desvinculación entre tipos de planes, el ejercicio de planeamiento parte con grandes expectativas, pero al final quedan propuestas que, sin dejar de ser razonables, no consiguen ser llevadas a cabo como se plantearon, quedaron en el camino o fueron ajustados en no pocas ocasiones –sobre todo en anticipación al vencimiento del plazo en el que inicialmente se planteó alcanzar la visión de desarrollo. La desarticulación entre planes locales, institucionales y operativos es una de las manifestaciones de un esquema “formal” de planificación, que no llega a concretarse en el marco de la gestión municipal. Ello dificulta el seguimiento, el control de la marcha de las estrategias propuestas y, por tanto, la evaluación de resultados en los ejes de intervención a que los planes estén asociados.

Los resultados apuntan a identificar que la planificación no solamente es un ejercicio que no sintoniza con las decisiones y acciones de cada periodo, pero tampoco brinda los lineamientos de política y las informaciones necesarias para diseñar intervenciones desde los ejes que generan valor social. En el estado actual, la experiencia en planificación serviría de buena base para la definición de políticas y para crear Estructura que sirva a la Estrategia.

Sin embargo, el avance en este sentido es escaso. Lo hallado en campo indica invariablemente que ante la falta de Estrategia y las limitaciones de recursos, las municipalidades reducen su Estructura, en la expectativa de atender una Estrategia más manejable. Sin embargo, al reducir Estructura de modo arbitrario, terminan reduciendo las posibilidades de manejar Estrategias más relevantes. Siendo así, la gestión que se sustenta en la planificación termina siendo operativa, de corto plazo y dependiente de actividades y personas (que cambian en cada votación). El síndrome alimenta la cultura organizacional basada en realizar actividades; y resta incentivos para aplicar la gestión basada en lograr resultados.

### **¿CÓMO ES LA GESTIÓN EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL ÁMBITO RURAL? ¿CÓMO SE PUEDE MEDIR EL DESEMPEÑO?**

La situación de la gestión DEL presenta dos escenarios. Dentro de un primer escenario, existen experiencias interesantes que han tenido impulso de ONGs, empresas, el Gobierno Central y las municipalidades. Los resultados, sin embargo, han estado focalizados y dependen de ciertos contextos que no se pueden extrapolar. Incluso las experiencias más innovadoras de promoción económica y fomento de la inversión no han logrado replicarse de un modo que permita identificar modelos de intervención que demuestren ser más exitosos que otros.

Las experiencias que más han avanzado se mantienen aún en formato piloto. Pasar de esta fase podría significar ganar mayor entendimiento de cómo aplicar políticas y estrategias de promoción económica, así como renovar la visión de los gestores sobre los tipos de objetivos que se puede esperar lograr vía un rol promotor del Gobierno Local. Pese a ello, la gestión DEL está empezando a madurar. Incluso las municipalidades que no han implementado una oficina DEL, están activas en mesas de diálogo en las que participan actores varios, y se toman decisiones y asumen compromisos. El problema es que las experiencias, al no ser replicables ni poder extrapolarse hacia intervenciones de mayor envergadura –sobre todo porque enfrentan restricciones en recursos, jurisdicción territorial y procedimientos asociados al SNIP– no permiten concretar acciones para potenciar los actuales ejes de la actividad económica local, ni impulsar la creación de una base económica más diversificada.

Un segundo escenario alude al rol promotor-facilitador, donde las intervenciones municipales apuntan a fomentar un mejor clima de negocios. Este enfoque aún se halla en fase de experimentación, pero tiene mejores perspectivas de poder influir en la dinámica económica local; por ejemplo a través de diversificar la base económica, introducir ciertas tecnologías dentro de las cadenas de producción (que no se hallan encerradas en las fronteras del distrito, sino que tienen una dimensión regional).

## **¿CÓMO ES LA GESTIÓN EN DESARROLLO SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL ÁMBITO RURAL? ¿CÓMO SE PUEDE MEDIR EL DESEMPEÑO?**

En la última década se ha introducido un mensaje distinto con relación al desarrollo social, pero no se trata de una postura particular en el país. Bajo el marco de referencia para el análisis de la gestión en Desarrollo Social y LCP, se acentuaron los elementos que hablan de una relación más cercana entre Estado y Sociedad Civil. Como parte de ello, se acepta que todo enfoque asistencialista no produce resultados sostenidos ni de impacto real en las condiciones de vida de las poblaciones más excluidas. Además, los esfuerzos por avanzar por el lado de los servicios sociales (como parte de una estrategia que debe ser integral) han evolucionado hacia un trabajo en “Red” con municipalidades, instancias sectoriales (MINSA, MIMDES, MINEDU) y la cooperación, en torno a programas estratégicos. Este modelo de gestión sistémico o en red está empezando a dar resultados que la población percibe.

En municipios rurales, el dinamismo de los actores locales está tendiendo puentes de colaboración, diálogo y toma de decisiones con los sectores, mediante mesas de concertación y mesas temáticas – donde se analiza la problemática local con mejor información y desde múltiples perspectivas. Los avances registrados empiezan a modelar un modelo de actuación conjunta de mayor eficiencia colectiva, donde, además, se empiezan a cruzar las dimensiones transversales de los asuntos sociales, como parte de un mismo conjunto de temáticas que no son excluyentes, sino más bien interdependientes (Educación, salud, nutrición vivienda, economía familiar, entre otros). Los resultados del Estudio sugieren que ante la problemática local y los bajos índices de desarrollo humano los actores relevantes y la población organizada vienen discutiendo rutas de acción conjunta, mecanismos apropiados (acordes a las posibilidades técnicas, presupuestales, etc.) de implementación y nuevos tipos de compromisos por parte de la propia población; entre otros aspectos que resultan innovaciones desde la experiencia rural Peruana – que incluso no están tan difundidos en municipios urbanos.

Los beneficios de la colaboración asociados a la especialización y la eficiencia colectiva también están canalizándose a través de otros servicios, como la promoción de igualdad de oportunidades y la participación ciudadana. Los puntos de contacto con la población han permitido validar que los medios más efectivos para medir el desempeño deben hallarse no en las actividades, sino más bien en los cambios cualitativos en las condiciones de vida y en el aumento del capital social.

### **¿CÓMO ES LA GESTIÓN EN AMBIENTE Y TERRITORIO EN EL ÁMBITO RURAL? ¿CÓMO SE PUEDE MEDIR EL DESEMPEÑO?**

Los espacios rurales reflejan lo sensible que es tratar de hacer un empleo racional de los recursos naturales en el territorio. El abordaje desde la gestión pública local es reciente en países como el Perú. Las carencias en experiencia, marco normativo maduro, información especializada, entre otros aspectos, limitan por el momento un trabajo que se enmarque dentro de los más básicos fundamentos de la gestión ambiental, el manejo del territorio y el empleo sostenible de los recursos naturales. Los pocos avances aún permanecen en el espectro de experiencias y pilotos (en reforestación, manejo hídrico y tratamiento de residuos sólidos, vía los PIGAR). Pero en la mayoría de municipios los problemas críticos prevalecen (deforestación, contaminación de ríos y lagos, aguas servidas, residuos de la actividad económica, quema de bosques, crecimiento caótico de la parte urbana).

En cuanto a desempeño, es poco probable que las medidas de actuación que se aplican en otros ejes de análisis sean apropiadas o suficientes para el tema ambiental. Posiblemente se requiera contar con una definición operativa más próxima al léxico temático de lo ambiental, para así integrar el énfasis en preservación, conservación, cultura de sostenibilidad y educación ambiental (en escuelas y en los sistemas productivos locales), dentro de un tipo de gestión ambiental donde sea posible medir, por ejemplo, la eficacia en la aplicación de ordenanzas ambientales, el logro de acuerdos y el monitoreo del estado del ambiente desde una unidad orgánica al interior de la municipalidad.

### **¿CÓMO ES LA GESTIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ÁMBITO RURAL? ¿CÓMO SE PUEDE MEDIR EL DESEMPEÑO?**

La gestión de servicios públicos locales atraviesa por un momento de aumento de confianza por parte de la población; pero ello ocurre más en servicios en que la intervención municipal es directa, y donde los esfuerzos se concentran en un grupo muy básico de servicios –dadas las limitaciones de recursos y capacidades, o la dificultad de prestar servicios en contextos de alta dispersión de la población, como ocurre sobre todo en la Selva. Los avances reportados por los gestores municipales y las personas notables dan cuenta de un avance en términos cuantitativos, como cobertura; pero el aspecto de calidad del servicio aún se halla relativamente ausente.

Por otro lado, la perspectiva interna está asentada en la realización de actividades que constituyen servicios en un nivel de prestación muy básico. Pero la población tiene expectativas más altas que sólo podrían ser sintonizadas por las municipalidades, vía un ajuste de su configuración funcional; de modo que sea posible definir formalmente procesos generadores de servicios públicos (agua, por ejemplo), sociales (educación, por ejemplo) e internos (regulación interna, por ejemplo).

El estado actual se halla, en conclusión, rezagado con relación a lo que se observa en municipios urbanos, y también se presenta un problema de rigidez con relación a la evolución de la demanda. La concentración poblacional ha aumentado en ámbitos rurales, sobre todo donde actúan las municipalidades mínimas. Esto determina la necesidad de mayor especialización para estar preparados para una diversificación de las necesidades, a las que deben responder mejores servicios y nuevos servicios. De este modo, se podría calzar la gestión de servicios con la evolución de la demanda en función de cómo esta evolucione en la parte urbana y en la periferia.

### **¿QUÉ AJUSTES SE DEBEN HACER AL MARCO NORMATIVO PARA QUE SE BRINDE UN APROPIADO TRATAMIENTO A LAS MUNICIPALIDADES EN ÁMBITOS RURALES?**

Ante la consulta, los expertos brindaron recomendaciones más amplias, que se indican a continuación:

- Introducir cambios en la Ley de Municipalidades o trabajar en una Ley Marco, donde se atienda la realidad de los municipios rurales y lineamientos básicos para el ejercicio de la función pública.

- Introducir una noción más elaborada de tipologías, en base a estudios específicos; de modo que sea claro en qué medida el ejercicio de la función pública debe adecuarse a las características de una municipalidad en ámbito rural (roles, asignaciones mínimas, esfuerzo fiscal, etc.)
- Avanzar en instructivos que expliciten procesos de gestión a medida, en función de tipologías.
- Revisar la financiación del presupuesto municipal y Foncomun (mecanismo de transferencia).
- Incentivos para la conformación de mancomunidades.
- Plantear modelos básicos de configuración organizativa en función de las características de municipalidades en ámbito rural (estructura, cuadros básicos, procesos y documentos de gestión, procedimientos en el marco del SNIP, SIAF, control interno, compras y adquisiciones)
- Explicitar lineamientos para impulsar el presupuesto y la gestión por resultados.
- Insistir en la necesidad de invertir recursos en fortalecimiento de capacidades.
- Revisión de los sistemas administrativos
- Considerar criterios diferenciados para el planeamiento, la gestión financiera y el control.
- Revisar el marco normativo del Programa de Modernización e Incentivos del MEF
- Creación de un Instituto de Fomento Municipal Rural (art. 126 de la LOM).



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ansoff, H. I., Declerck, R. P. & Hayes, R. L. (1976). *From strategic planning to strategic management*. Nueva York, NY: John Wiley.

Bailey, S. K. (1968). Objectives of the theory of public administration. En James C. Charlesworth (ed.), *Theory and practice of public administration: scope, objectives and methods*, 8, 128-139. Philadelphia: American Academy of Political and Social Sciences.

Bañón, R. & Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Berrya, K. A., Markeea, N. L., Fowlera, N. & Giewata, G. R. (2001). Interpreting what is rural and urban for western U.S. counties. *The Professional Geographer*, 1(52), 93-105.

Besanko, D., Dranove, D. Shanley, M. & Schaefer, S. (2010). *Economics of strategy* (5.a ed.). Nueva York, NY: John Wiley & Sons.

Bittel, L. & Jackson, R. (Eds.). (1988). *Enciclopedia del Management* (1.a ed.). Madrid; Océano / Centrum.

Bozeman, B. (1998). *La Gestión Pública: Su Situación Actual*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bryan, F. (1986). Defining rural: returning to our roots. En Jim Seroka (ed.), *Rural public administration: problems and prospects* (9-20), New York: Greenwood Press.

Castilla, P., Mesarina, I., Huapaya, G. & Vargas, B. (2010). *El sistema de medición del desempeño como herramienta de control estratégico*. Lima: ESAN Ediciones.

Certo, S. C. (2001). *Administración moderna*. Bogotá: Pearson Education.

Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure*. Cambridge, MA: MIT Press.

Claros, R. & Vargas, B. (2005). *Guía metodológica para el diagnóstico y asistencia técnica municipal*. PCM. <<http://www.pmde.gob.pe/archivos/Informes/087-final-gmda-cnd-B.Vargas.pdf>>.

Crandall, M. & Weber, B. (2005). *Defining rural Oregon*. Corvallis, OR: Oregon State University. <<http://ruralstudies.oregonstate.edu/working-paper-series>>.

Del Castillo, C. & Vargas, B. (2009). El proceso de gestión y el desempeño organizacional: una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 26 (14), 57-80.

Fayol, H. (1930). *General and industrial management*. London: Pitman.

Golembiewski, R. T. (1974 spring). Public administration as a field: four developmental phases. *Georgia Political Science Assoc. Journal*, 2, 21-49.

Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration*. New York: MacMillan Company.

Gulick, L. & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration.

Henry, N. (1975). *Public administration and public affairs*, New Jersey: Prentice Hall.

Herrera, P. & Francke, P. (2007). *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Lima: CIES.

Hofer, C.W. & Schendel, D. E. (1978). *Strategic management: a new view of business policy and planning*. Boston: Little Brown.

Jensen, M. (1998). *Foundations of organizational strategy*. Boston, MA: Harvard University.

Kaplan, R. & Norton, D. (1996). *Balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Long, F. & Cristofoli, D. (2007). *Strategic change management in the public sector*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.

Maletta, H. (2009). *Epistemología aplicada: metodología y técnica de la producción científica*. Lima: CIES / CEPES / Universidad del Pacífico.

March, J. (1965). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally and Company.

March, J. G. & Simon, H. A: (1993). *Organizations* (2.a ed.). Cambridge, MA: Blackwell.

Marini, F. (1971). *Toward a new public administration: the Minnowbrook perspective*. Scranton, PA: Chandler Publishing.

Mercado, R. E. (1997). *Productividad. Base de la competitividad*. Mexico D.F.: Limusa S.A.

Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Londres: Prentice-Hall International.

Mooney, J. D. & Reiley, A. C. (1939). *The principles of organizations*. New York: Harper and Row.

Morstein-Marx, F. (1946). *Elements of public administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Nigro, F. A. & Nigro, L. G. (1984). *Modern public administration* (2.a ed.). New York: Harper & Row.

Pérez, G. (2001). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Madrid: La Muralla.

Perry, J. L. & Kraemer, K. K. (1983). *Public management: public and private perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield Publishing.

Porter, M. (1980). *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press.

Quedena, E. (2008). *Indicadores para la gestión del buen gobierno en municipios rurales del Perú*. Lima: Remurpe.

Quin, R. E., Farman, S. R., Thompson, M. P. & McGrath, M. R. (2003). *Becoming a master manager. A competency framework*. New York, NY: John Wiley & Sons.

Quintana, A. (2006). Metodología de investigación científica cualitativa. En A. Quintana & W. Montgomery (eds.), *Psicología: tópicos de actualidad* (46-84), Cambridge, MA: Harvard University Press.

Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administration organization*. New York: The Free Press.

Starling, G. (1977). *Managing the public sector*. Homewood, IL: The Dorsey Press.

Stillman, R. J. (2010). *Public administration: concepts and cases* (9.a. ed.). Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning.

Stoner, J. A. F. (1982). *Management*. Wisconsin-Madison: Prentice-Hall.

Thompson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.

Vargas, B. (2004). Políticas públicas locales y desarrollo. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 17(9), 47-59.

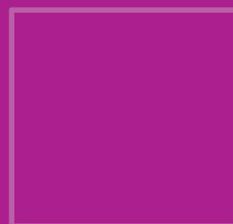
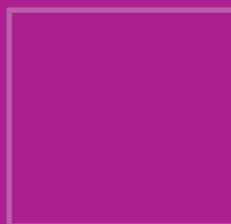
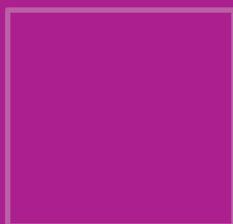
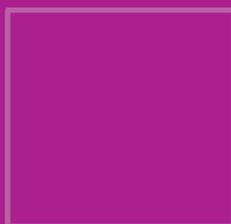
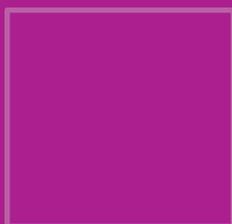
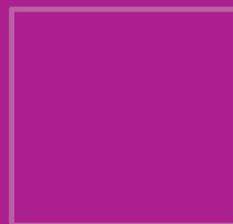
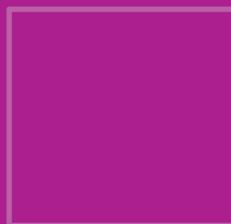
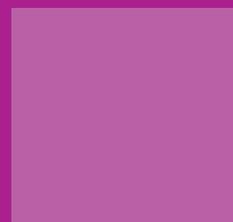
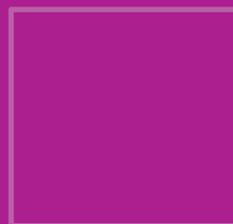
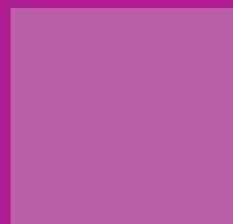
White, L.D. (1926). *Introduction to the study of public administration*. New York: MacMillan.

Willoughby, W.F. (1927). *Principles of public administration*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Woodrow W. (1941, diciembre). *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 2, 197-222.



# ANEXOS



## ANEXO 1

### INSUMO PARA LA DEFINICIÓN DEL ESTUDIO EXPLORATORIO DE MUNICIPALIDADES EN ÁMBITOS RURALES (EXTRACTO)

José Távara

De acuerdo a las cifras del INEI y de documentos que circulan públicamente en nuestro medio, el universo es de aproximado de municipalidades que actúan en ámbito rural es de 1350. Las bases de tal universo se simplifican en dos criterios: población y base económica.

#### SOBRE LOS PARÁMETROS O CRITERIOS

##### Población

Una primera característica que identifica a la mayoría de municipalidades en zonas rurales es la baja cantidad de población en el territorio: distrito o provincia.

Los artículos 12 y 15 del Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2003-PCM, publicado el 24 de febrero de 2003, establecen que para la creación de provincias y distritos se considerarán como volúmenes mínimos de población los siguientes, según región natural:

Región natural	Provincias	Distritos
Costa	80,000 habitantes	12,000 habitantes
Sierra	30,000 habitantes	3,800 habitantes
Selva	32,000 habitantes	4,000 habitantes

Según estudios de PRODES muchos distritos y provincias en el país no cumplen con este requisito de población mínima, conforme se muestra en el siguiente cuadro, "a fines de 2006 el 50% de los distritos no cumplía con los niveles mínimos de población establecidos por el Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial para la creación de distritos y provincias." (Página 25).

Porcentaje de provincias y distritos que cumplen con el requisito de población mínima (PRODES)

Departamentos	Provincias	Distritos
Amazonas	71	33
Ancash	35	29
Apurímac	71	41
Arequipa	25	26
Ayacucho	45	35
Cajamarca	92	65
Callao	100	83
Cusco	92	75
Huancavelica	71	38
Huánuco	82	72
Ica	60	47
Junín	100	47
La Libertad	67	63
Lambayeque	100	68
Lima	60	36
Loreto	100	86
Madre de Dios	33	64
Moquegua	0	35
Pasco	100	68
Piura	88	52
Puno	92	78
San Martín	90	60
Tacna	25	19
Tumbes	33	42
Ucayali	75	86

Hablamos de municipalidades mínimas que son aquellas que no cumplen con el mínimo de población requerido por la ley. No se trata sólo de distritos, sino también de provincias. Las diez provincias con menor población según el censo de 2007 (INEI) son:

Provincia	Población	Departamento
Huanca Sancos	10,6	Ayacucho
Jorge Basadre	9,9	Tacna
Ocros	9,2	Ancash
Asunción	9,1	Asunción
Candarave	8,4	Tacna
Cajatambo	8,4	Ancash
Corongo	8,4	Ancash
Aija	8,0	Ancash
Tarata	7,8	Tacna
Purús	3,7	Ucayali

## Base económica

En este punto, nos referimos a las principales actividades económicas desarrolladas por la población. Además de las actividades tradicionalmente asociadas a los ámbitos rurales: agricultura y ganadería, han de considerarse, de acuerdo al enfoque de nueva ruralidad, otras actividades tales como artesanía, piscicultura, tala, forestación, caza, pesca, recolección, minería y servicios.

## La base económico-financiera de la municipalidad

Las municipalidades rurales -por lo general mínimas, pequeñas y medianas- tienen una base económica dependiente de las transferencias del gobierno nacional.

Conforme lo sostiene Carlos Casas Tragodara en *"Descentralización Fiscal Frente a un Contexto Rural"*, elaborado por encargo de la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE) en mayo de 2009, *"el mundo rural es muy distinto al urbano y por ello se debe incluir elementos diferenciados en zonas donde la base tributaria es muy escasa y en donde la dependencia de las trasferencias es muy elevada como es el caso de las municipalidades rurales"* (Página 3). Éste es un elemento crucial pues, según el mismo autor, *"uno de los supuestos básicos de todo proceso de descentralización es la suficiencia de recursos de los gobiernos subnacionales para cumplir con las responsabilidades de gastos en cada jurisdicción"* (página 13). Se trata de municipalidades en las que se ha generado o se presenta *"excesiva dependencia del nivel local (frente) a las transferencias"* del gobierno nacional (página 24).

*"El primer hecho resaltante que se obtiene al cruzar los datos presupuestales con los datos de los niveles de ruralidad es la ocurrencia en la mayoría de casos de bajos ingresos per cápita conjuntamente con un alto nivel de ruralidad".* Vale decir que las municipalidades *"rurales"* *"mantienen en la mayoría de casos ingresos per cápita bajos"* (página 41). *"Existen algunas excepciones de municipios con niveles de ruralidad muy altos que presentan un presupuesto per cápita muy alto, incluso algunas llegan a un presupuesto per cápita mayor a 10 mil nuevos soles"* (página 41).

En tal sentido, el autor presenta como dos estratos muy nítidos de municipalidades rurales: uno (amplio) con bajos niveles de ingreso per cápita y otro (reducido) de altos niveles de ingreso per cápita debido al canon minero. Al centro se encontrarían todas las demás.

Esta situación se explica por el hecho que hasta hace algunos años, el principal criterio de asignación del CANON, era un indicador de densidad poblacional, lo que ocasionaba que las zonas altamente pobladas –donde generalmente no se encuentran los yacimientos mineros por ejemplo recibían más dinero que aquellas que estaban más cerca de la zona de explotación pero que son menos pobladas.

*“Con la modificación en la distribución de los recursos, el cual ahora toma en cuenta las necesidades básicas insatisfechas como una variable de pobreza, la redistribución ha pasado de las zonas altamente pobladas hacia aquellas más pobres. Ello es la principal causa de que muchos de los recursos por CANON este dirigido hacia estas zonas pobres, con la consecuente elevación del nivel de ingreso local en términos per cápita”* (página 42). Como efecto, *“transferencias como el Canon han creado una mayor desigualdad entre las municipalidades rurales afectado el balance fiscal horizontal”* (página 61).

El autor concluye que *“los ingresos de los municipios rurales dependen en más del 80% de recursos externos y poco más del 3% de recursos recaudados por la municipalidad”* (página 46). En cambio, *“en los municipios urbanos se observa otro comportamiento”*. Así para el año 2007, las municipalidades urbanas *“presentan una recaudación sólo proveniente de tributos internos equivalente a más de la cuarta parte del presupuesto total”*. Al otro extremo, *“la recaudación de un municipio rural promedio por tributos internos apenas supera el 1% del presupuesto total”* (página 47).

Este criterio o parámetro de la base económica de las municipalidades rurales es clave pues cuestiona su viabilidad institucional dado que *“la baja participación de los ingresos recaudados en el presupuesto total puede hacer que el presupuesto rural sea altamente vulnerable afectando gravemente la gestión municipal ante un escenario negativo”* a lo que se añade el hecho de que *“las municipalidades rurales, que coinciden en ser las que poseen los índices de pobreza y pobreza extrema más alto, son las que más dependen de este tipo de recursos (transferencias)”* (página 47).

La escasa capacidad de recaudación de las municipalidades rurales se expresa de forma directa en la *“recaudación de los impuestos que (...) no supera el 2% del total para ningún año, mientras que en el caso de las localidades urbanas en algunos años llega al 20%”* (página 50).

Asimismo, *“los municipios rurales no alcanzan una recaudación superior al 3% para tasas y es menor a 1% para el caso de multas y sanciones, mientras que en un municipio urbano*

*promedio tiene una recaudación que bordea el 20% para Tasas y supera el 3% para multas y sanciones, en algunos años superando el 6% del total del presupuesto local” (página 50).*

### **Disponibilidad de recursos humanos**

En este punto se trata del número de regidores y del número de trabajadores o servidores municipales. El número de regidores en las municipalidades distritales rurales es cinco, dado que éste se establece en base al número de electores.

En cuanto a los servidores municipales, las municipalidades que llamo mínimas pueden llegar hasta cinco trabajadores. A partir de allí se podría hacer una gradación creciente (véase el Registro Nacional de Municipalidades del Instituto Nacional de Estadística e Informática:

<http://www.inei.gov.pe/srienaho/renamu2009/renamu2009.asp>

El bajo número de trabajadores tiene dos efectos principales a mi modo de ver:

- Dificulta la organización de un cuerpo administrativo y funcional consistente y permanente que dé sostenibilidad a la institución municipal.
- Impide el funcionamiento de los órganos de gobierno tal como se encuentran diseñados en la LOM, que reserva para la alcaldía las funciones ejecutivas y administrativas y para el concejo y regidores las funciones normativas y fiscalizadoras. Al ser tan escaso el personal administrativo y de servicios, los regidores se ven precisados a asumir funciones administrativas y ejecutivas so pena, incluso, de perder legitimidad pues en estas sociedades rurales difícilmente se entiende una autoridad que sólo norme o fiscalice, máxime cuando va a percibir una “dieta” por su labor.

### **Heterogeneidad étnica y cultural**

Dada la diversidad étnica y cultural del Perú, la gestión municipal debe plantearse considerando dicha realidad de modo especial en el caso de las municipalidades rurales. La misma Ley Orgánica de Municipalidades lo advierte al establecer en el artículo 144 que *“las municipalidades garantizarán la convocatoria a las comunidades nativas y afroperuanas para las sesiones de concejo municipal, bajo responsabilidad.”*

Este criterio de etnicidad se encuentra previsto tanto en el texto de Castro-Pozo cuanto en los enfoques de nueva ruralidad, por lo que es necesario considerarlo.

## La región natural

El entorno natural plantea retos diferenciados a las gestiones municipales e implica costos diferentes en su operación y gestión hasta tal punto que muchas municipalidades rurales especialmente en la sierra y en la amazonia se ven precisadas a establecer “oficinas de enlace” en la capital provincial o departamental, e incluso en centros urbanos fuera del propio departamento o de la propia provincia.

En este caso se sugiere considerar municipalidades rurales de costa, sierra y amazonia; y en el caso de la sierra, distinguir las que se encuentran en los valles, de aquellas que se ubican en pisos más altos como las de puna.

## Municipalidades mínimas

Llamo municipalidades mínimas a aquellas municipalidades distritales rurales que tienen las siguientes características:

### Escasa población

En muchísimos casos no cumplen el requisito de población mínima exigida por la legislación actual para la creación de distritos y provincias, tal como se ha explicado en el acápite anterior.

### Dependencia financiera, débil / inexistente base financiera

Reciben como transferencias del Fondo de Compensación Municipal 8 unidades impositivas y tienen una escasísima o nula recaudación local.

### Recursos humanos mínimos

- Cinco regidores.
- Escaso o ínfimo número de trabajadores: menos de diez.

## Categorías de municipalidades “rurales”

Pedro Herrera y Pedro Francke (2007) en “*La eficiencia de los distintos tipos de municipios peruanos*” (disponible en <http://cies.org.pe/files/ES/Bol63/03-FRANCKE%20Y%20FERNANDES.pdf>), clasificaron los municipios distritales peruanos en seis categorías, a saber:

- Categoría distrital 1: Semiurbano
- Categoría distrital 2: Urbano pobre

- Categoría distrital 3: Urbano
- Categoría distrital 4: Ciudades metropolitanas
- Categoría distrital 5: Rural pobre
- Categoría distrital 6: Rural pobre extremo

Textualmente, la descripción de las categorías 5 y 6 que se refieren a municipios rurales es:

#### Categoría distrital 5: Rural pobre

En esta categoría se encuentran la mayoría de las municipalidades distritales del país (41%), que com–parten la característica de ser las menos urbanas del país (de las 672 municipalidades del grupo, el 75% posee una ruralidad por encima del 80%) y contar con un nivel de NBI promedio del orden del 41%. La mayor parte de estos municipios (47%) se concentra en los departamentos de Cusco, Huánuco, Ancash, Puno y Cajamarca.

#### Categoría distrital 6: Rural pobre extremo

En este grupo se encuentran los municipios más deprimidos y pobres del país, que se ubican básicamente en la sierra: el 71% de estos pertenecen a los departamentos de Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cusco y Huancavelica. Cabe mencionar que ninguna municipalidad de este grupo pertenece a Lima Metro–politana ni al Callao.

### **Número de municipalidades “mínimas” que reciben 8 UIT al año como transferencia del Fondo de Compensación Municipal**

a. Según información obtenida de la página web de Ciudadanos al Día (que registra como fuente el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el año 2008, 587 municipalidades recibieron 331,200 soles al año como transferencia del FONCOMUN.

[www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio /145/Informe\\_Foncomun\\_setiembre .pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/145/Informe_Foncomun_setiembre.pdf), pág 13.

b. Según información obtenida de la página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el año 2009, 511 municipalidades distritales recibieron 335,600 soles como transferencia del Foncomun.

c. Según información obtenida de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas el año 2012, 403 municipalidades distritales recibirán 345,600 soles como transferencia del FONCOMUN.

## **ANEXO 2**

### **ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO (EXTRACTO)**

#### **TIPO DE ESTUDIO**

Con relación a los criterios que guiaron el diseño de la metodología de trabajo, es importante señalar que, por sus características y el requerimiento de conocimiento al que atiende, el Estudio es de carácter descriptivo. En cuanto a su intencionalidad, no pretende explicar y predecir los comportamientos de la gestión en virtud de sus causas, sino que busca aportar en la comprensión de dicha realidad, considerada desde sus aspectos particulares (Quintana, 2006; Pérez, 2001), y vista a partir de las percepciones que tienen sus propios protagonistas; es decir, los gestores y la población.

Esto, sin embargo, no excluye que una meta del Estudio sea la de aportar a construir explicaciones a la realidad estudiada, siguiendo una lógica de tipo inductivo. El producto obtenido tendría utilidad práctica en la medida que, por un lado, sirva de base para estudios posteriores en los que se emplee un razonamiento inductivo-deductivo, y, por otro lado, atienda la necesidad de identificar los avances y experiencias que se hallan madurando en el campo de la gestión pública y de los procesos que emprenden las municipalidades para influir positivamente sobre la realidad.

#### **APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA**

##### **Trabajo de campo (aplicación de encuestas)**

###### Población en estudio

La población está definida como el conjunto de localidades seleccionadas en el ámbito rural, que, además, resultasen accesibles para efecto de conducir el presente Estudio en el plazo previsto, y, que, permitieran incluir ( como parte del Estudio) municipios distritales que presenten característica de las tres zonas naturales del país (Costa, Sierra y Selva), y, además, que brinden la oportunidad de explorar la realidad en la gestión local en las zonas sur, centro y norte del país. Estos criterios básicos han sido importantes en la medida que uno de los motivos centrales del Estudio es identificar cómo se conduce la gestión municipal en ámbito rural, así como identificar prácticas de gestión –en el sentido de enfrentar con efectividad problemas reales y expectativas ciudadanas–, analizar sus causas y efectos y las diferencias entre distintas zonas del país.

###### Estructura del marco muestral y unidades de muestreo

El marco utilizado ha sido proporcionado por Apoder. Se consideró una distribución de muestras seleccionadas en función de criterios de diversidad (representación de las tres zonas naturales y las tres partes del país) y accesibilidad. La unidad de muestreo, es la Municipalidad Distrital rural y rural-urbana que se desenvuelve en localidades distritales.

Asimismo, para efectos de diferenciar realidades municipales, que fueron advertidas en virtud de la evidencia contenida en un documento preliminar (Anexo 1), se consideró necesario plantear el estudio de la gestión pública en municipios rurales de modo que fuese posible diferenciar y caracterizar la gestión en municipalidades pequeñas, de escasos recursos, escasa complejidad, escasa población y escasa conexión con *hubs* urbanos próximos.

En consecuencia, en el presente Estudio se ha considerado la clasificación propuesta por Pedro Francke y Pedro Herrera, en "*Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*", publicado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). En dicho Estudio se introduce un método para evaluar la eficiencia en el gasto municipal – dimensión que acerca dicho planteamiento a los propósitos de este Estudio– en función de las variables: grado de urbanidad, población y necesidades básicas insatisfechas. De ello, los autores derivan una clasificación de municipalidades que comprende seis categorías; donde dos de ellas (Categorías 5 y 6) corresponden a municipalidades en ámbitos rurales (referencia en Anexo 1).

#### Unidades de análisis

*Encuesta Interna:* La unidad de análisis a investigar es la Municipalidad de la localidad rural, donde se aplicó la encuesta a gestores involucrados en los distintos procesos estudiados (Alcalde, Teniente Alcalde, Gerente Municipal, Regidor, funcionario del área respectiva)

*Encuesta Externa:* La unidad de análisis es la persona notable de la localidad, de quien se ha podido recolectar, por un lado, su entendimiento acerca de la realidad local y de la influencia que tiene la municipalidad en el avance en las condiciones de vida, y, por otro lado, su percepción acerca del funcionamiento de los procesos de gestión llevados a cabo en las distintas dimensiones de la gestión incluidas en el Estudio. Esta información sirvió para complementar los datos de la encuesta a municipalidades y para contrastar diferentes perspectivas de ambos tipos de actores.

#### Aplicación de la encuesta

Los departamentos considerados en el Estudio son:

- Cajamarca,
- Ancash,
- cusco,
- Puno,
- Huancavelica,
- Ayacucho,
- Huánuco,
- Apurímac,
- Arequipa

- Lima
- Piura
- San Martín
- Ica

### **Entrevistas a expertos**

Las entrevistas a expertos han tenido una triple finalidad. En primer lugar se ha procurado obtener acceso a la experiencia de profesionales que durante, por lo menos, los últimos 20 años han estado expuestos a las realidades del país y, específicamente, a la marcha de las municipalidades (capacidad de respuesta y, también, limitaciones); particularmente en ámbitos rurales. En segundo lugar, el acceso al conocimiento tácito que poseen los expertos ha permitido contar con un marco de referencia que amplía los alcances del marco teórico-conceptual; permitiendo disponer de un conocimiento que ayuda a entender la realidad rural y la gestión municipal. En tercer lugar, los aportes de los expertos contribuyen a explicar los avances y limitaciones que subyacen a los procesos de gestión en las dimensiones estudiadas. En tal sentido, sirven de apoyo a la interpretación de los resultados y al tratamiento de las preguntas de investigación. Las entrevistas fueron semiestructuradas. En ellas se abordaron las preguntas de investigación. Asimismo, los expertos que brindaron su valioso aporte al Estudio son:

- Roberto Claros Cohaila
- Raúl Molina Martínez
- Julio Díaz Palacios
- Wilber Rozas Beltrán
- Artemio Pérez Pereyra

### **Instrumentos**

El primer instrumento es la encuesta estructurada que, específicamente, ha adoptado la forma de un cuestionario para obtener información y datos referidos al estado y avances en la actividad de gestión, en los ejes seleccionados para el Estudio. La configuración – tipo tablero– y las características de dichos formatos obedecen a la necesidad de obtener una valoración del estado de la gestión municipal, a través de los gestores que participan directamente en los respectivos procesos y la valoración otorgada por personajes notables de la comunidad.

En tal sentido, el Anexo 3 muestra los tableros empleados para registrar la percepción y valoración de los encuestados, con relación a los ejes de la gestión asociados a procesos que influyen sobre la realidad local, así como al sistema de planificación que (se asume) brinda la guía matriz para las políticas y las intervenciones municipales. Cada eje está organizado en categorías de análisis –sobre las que existe suficiente evidencia con relación

a su pertinencia–; y éstas, a su vez, comprenden variables críticas desde la perspectiva de gestión. En suma:

*“Se han explorado aspectos que podrían reflejar el menor o mayor grado de avance en la forma cómo las municipalidades se organizan y definen roles, adoptan lineamientos para guiar sus intervenciones y prestaciones a la sociedad, y despliegan procesos o actividades planificadas (formal o discrecionalmente); en función de necesidades locales, demandas sociales, las políticas nacionales y las metas asociadas a las competencias de promoción del desarrollo.”*

Operativamente, se solicitó a los encuestados valorar (otorgar puntuación) en la escala de 1 a 5 (escala de Lickert) aquellos aspectos de la Estructura y de la Estrategia que orientan las políticas e intervenciones del Gobierno Local. Las opciones (de 1 a 5) asumen las definiciones siguientes:

**Puntaje 1 (Muy poco avance)**

En la aplicación de la variable o subcategoría de análisis, la municipalidad no registra actividad o su actividad es incipiente.

**Puntaje 2 (Cierto avance)**

En la aplicación de la variable o subcategoría de análisis, la municipalidad registra cierto nivel de actividad que no tiene incidencia mayor sobre las condiciones de bienestar, pero obedece a algunos de los asuntos de la agenda local.

**Puntaje 3 (Avance moderado)**

En la aplicación de la variable o subcategoría de análisis, la municipalidad registra cierto nivel de actividad que se halla asociado a cambios necesarios o deseables en la realidad local. De tal modo, la municipalidad ha desarrollado un nivel de capacidades institucionales y de articulación con actores para trabajar ciertas en ciertas metas de atención en torno a problemas prioritarios.

**Puntaje 4 (Avance significativo)**

En la aplicación de la variable o subcategoría de análisis, la municipalidad conduce sus acciones e intervenciones de modo planificado y en función de ciertas políticas públicas y un alto grado de concertación con los actores locales. De tal modo, la municipalidad se halla en condiciones de aplicar estrategias y programas que conducen al logro de metas de corto plazo y objetivos de mediano plazo (cuya evidencia serían las mejoras en el nivel de bienestar y el desarrollo local).

**Puntaje 5 (Metas superadas)**

En la aplicación de la variable o subcategoría de análisis, la municipalidad ha mostrado que posee capacidad de plantear, implementar y evaluar políticas públicas locales,

las cuales orientan y/o definen sus estrategias, programas e intervenciones concretas. De tal modo, la municipalidad tiene una evidente incidencia sobre la mejora de la realidad local y las relaciones con los actores locales, en el corto plazo y también en el largo plazo.

El segundo tipo de instrumento consiste en la adopción de una técnica que permita presentar los resultados hallados (por categorías de análisis) de un modo que sea posible efectuar un análisis de los puntos fuertes y débiles en cuanto a la gestión dentro de determinados ejes de análisis. Operativamente (exclusivamente para efectos de presentación y comparación), se ha adoptado una versión simplificada del modelo de medición del desempeño y control de gestión propuesto por Del Castillo y Vargas (véase punto 4.6. del marco conceptual).

El procesamiento de información que emplea el instrumento (por categorías de análisis y por indicadores tipo Estrategia y tipo Estructura) permite estimar la efectividad (desempeño) de una organización municipal (en procesos, operaciones, servicios y sistemas de soporte a la gestión). Produce, además, información para evaluar la calidad de la estrategia en función de una determinada configuración organizativa –además de sugerir posibles alternativas de cambio ajuste a la estrategia y a la estructura.

Por otro lado, y bajo una perspectiva evolutiva, los instrumentos descritos permitirán identificar el grado de evolución de las capacidades institucionales para conducir políticas públicas y gestión pública, pertinentes a asuntos de interés público, y bajo un determinado marco de competencias y prerrogativas de política pública a cargo de los Gobiernos Locales. Operativamente, ello implicó una reflexión del conjunto de informaciones recolectadas, procesadas y analizadas para argumentar en qué estadio de desarrollo (en política y gestión) se hallan las municipalidades de ámbito rural en el Perú; siendo las posibilidades (véase sección 4.4. sobre la ruta de madurez):

Estado 1, donde la gestión se halla avocada al interno y a tareas que mínimamente atienden necesidades locales de corto plazo.

Estado 2, donde la calidad de gobierno y de gestión se mide por los cambios detectados en la realidad local y específicamente, en las condiciones de bienestar.

Estado 3, donde la gestión ha prosperado en probar, validar y mejorar la calidad de las políticas públicas, la calidad de los procesos, la calidad de los sistemas de soporte a la gestión, la calidad y pertinencia de la información del entorno y la calidad de las relaciones intergubernamentales, intersectoriales y con los actores locales (en este estado, la organización controla la habilidad de adecuar su arquitectura para responder con oportunidad a las condiciones en el entorno).

## ANEXO 3 INSTRUMENTOS

### 3.1. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

**Tabla 1: Encuesta interna de capacidad de planificación (SECCIÓN A)**

INDICADOR	Logro (1 a 5)	Requiere Mejorar/Replantear		
<i>Nota.- Al inicio de la encuesta, solicitar la declaración de la Visión de Desarrollo de la localidad</i>	√	No/ no sabe/ no responde	Algo	Mucho
1. ¿En el plan estratégico se toman en cuenta aspectos (entorno y interno) críticos para resolver la problemática local y aprovechar oportunidades de desarrollo?				
2. ¿Se reflexiona sobre los desafíos que enfrenta el gobierno local para fortalecer capacidades institucionales que le permitan poner en marcha el plan estratégico?				
3. ¿Se posee una metodología para analizar problemas y oportunidades y para identificar factores que limiten la posibilidad de efectuar ajustes a las estrategias?				
4. ¿Se posee una metodología para verificar los progresos hacia lograr o alcanzar la visión local de desarrollo?				
5. ¿Se toman en cuenta políticas públicas nacionales (por ejemplo el Acuerdo Nacional, Agenda 21, etc.) que emanan del Gobierno Central o de otras instancias?				
<p><i>Nota.- si la respuesta a la pregunta 5 es positiva, indagar cuáles son las políticas</i></p> <p>.....</p>				

**Tabla 2: Encuesta interna de capacidad de planificación (SECCIÓN B)**

INDICADOR	Logro (1 a 5)	Requiere Mejorar/Replantear		
<i>Nota.- Al final de esta sección solicitar información sobre el plan estratégico (objetivos estratégicos y programas)</i>	√	No/ no sabe/ no responde	Algo	Mucho
1. ¿La organización ha elaborado o actualizado un plan estratégico y un plan institucional que incorporen metas operacionales concretas, o sólo se dispone de objetivos generales?				
2. ¿La organización revisa y actualiza regularmente los planes operativos en función del plan estratégico?				
3. Si la organización no cuenta con un plan actualizado, ¿ha programado reuniones o comités para discutir el plan y su relevancia para la organización durante el año 2011?				
4. ¿La organización convoca a actores locales (personas y/o instituciones relevantes para el proceso de planeación?				
5. ¿Se brinda capacitación a los miembros del Concejo Municipal, a los funcionarios y a los actores locales clave para llevar a cabo el proceso de planeación estratégica?				
6. ¿Se ha dispuesto un presupuesto para mejorar las capacidades institucionales de planificación estratégica?				

Tabla 3: Encuesta interna de capacidad de planificación (SECCIÓN C)

INDICADOR	Logro (1 a 5)	Requiere Mejorar/Replantear		
		No/ no sabe/ no responde	Algo	Mucho
<i>Nota.- Al final de esta sección indagar sobre la existencia de políticas públicas locales y de normativas ( ordenanzas) vinculadas a acciones o programas de desarrollo local</i>	√			
1. ¿En la elaboración del plan estratégico e institucional se toma en cuenta el diagnóstico del interno municipal?				
2. ¿Se consulta periódicamente con la comunidad acerca de la relevancia que tiene el plan estratégico?				
3. ¿Se reflexiona sobre los cambios y factores del entorno que afectarán la realidad local en el futuro?				
4. ¿Además de sus opiniones, los actores locales asumen compromisos concretos que ayuden a la implementación de las estrategias del plan?				
5. ¿En el plan se identifican y consideran las expectativas de la comunidad en cuanto a los servicios públicos/ sociales y a los programas de desarrollo?				
<i>Nota.- si la respuesta a la pregunta 5 es positiva indagar cuáles son dicho mecanismos de identificación</i> .....				
6. Cómo soporte al plan estratégico ¿se han elaborado políticas públicas locales y ordenanzas sobre desarrollo?				
<i>Nota.- si la respuesta a la pregunta 6 es positiva indagar cuáles son las políticas y normativas ya elaboradas</i> .....				
7. ¿El plan es comunicado a todas las instancias o áreas de la municipalidad, así como al personal?				
8. ¿El plan es compartido con actores externos (ONG, instituciones del gobierno central, empresas privadas que operan en la zona, asociaciones civiles, etc.)?				

**Tabla 4: Encuesta interna de capacidad de planificación (SECCIÓN D)**

INDICADOR	Logro (1 a 5)	Requiere Mejorar/Replantear		
		No/ no sabe/ no responde	Algo	Mucho
<i>Nota.- Al final de esta sección, solicitar la declaración de la Misión institucional de la municipalidad (de haberla).</i>	√	No/ no sabe/ no responde	Algo	Mucho
1. ¿La municipalidad posee una declaración formal sobre su Misión? ¿En ella se expresan los propósitos, valores y compromisos del Gobierno Local?				
2. ¿Miembros del Concejo Municipal revisan anualmente la Visión y la Misión, y proponen mejoras o ajustes que reflejen los cambios en el entorno?				
4. ¿Es la misión de la municipalidad duplicada o muy parecida a la misión de alguna otra municipalidad?				
5. ¿Los programas y proyectos de la organización son consistentes con la Visión y con la Misión?				
6. ¿La Misión formal se difunde en toda la organización y está al alcance de otros actores e instituciones locales?				

**Tabla 5: Encuesta interna de capacidad de planificación (SECCIÓN E)**

INDICADOR	Logro (1 a 5)	Requiere Mejorar/Replantear		
		No/ no sabe/ no responde	Algo	Mucho
<i>Nota.- Esta sección alude solamente al plan estratégico (denominado plan de desarrollo local concertado)</i>	√	No/ no sabe/ no responde	Algo	Mucho
1. ¿El plan incorpora claramente las actividades que la municipalidad debe cumplir para estar en capacidad de cumplir su Misión y de lograr los objetivos estratégicos del plan estratégico y los planes operativos?				
2. ¿El plan contempla criterios de priorización de metas y establece un plazo razonable (tiempos mínimos y máximos) para que éstas sean alcanzadas?				
3. ¿Las estrategias se describen de modo que sea claro entender cómo se pretende lograr metas y objetivos?				
4. ¿El plan incorpora medidas o planes de contingencia para resolver situaciones que impidan llevar a cabo las acciones, estrategias, programas o proyectos del plan?				
<p><i>Nota.- si la respuesta a la pregunta 4 es positiva indagar qué tipos de medidas de contingencia se suele considerar</i></p> <p>.....</p>				

### 3.2. SISTEMA DE GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Subcategoría analítica	Característica "En la medida que el gobierno local....", => mayor capacidad de promover desarrollo económico local"	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
<b>INTERNO</b>	<b>[NIVEL DE EXPECTATIVAS]</b>	<b>[NIVEL DE PERCEPCIONES]</b>	<b>Escala 1 a 5</b>
Innovación de la actividad económica (Organización formal mínima)	Implementa y equipa una unidad de gestión (gerencia, jefatura u oficina) de DEL y asigna personal idóneo en permanente entrenamiento		
	Incentiva actividades económicas de alto valor y/o intensivas en conocimiento (por ejemplo uso de tecnología, innovaciones en la actividad productiva local)		
Promoción de empleo calificado	Conduce acciones para impulsar empleo productivo o tecnificado en alianza con instituciones de formación técnica, ONGs dedicadas a temas productivos, etc.		
	Incentiva la creación y competitividad de Mypes productivas y/o proveedoras de servicios o insumos locales para empresas grandes que operen en la vecindad		
	Impulsa la articulación productiva o comercial de las Mypes locales con empresas o consorcios de mediano y gran tamaño; por ejemplo mediante subcontratación o provisión de insumos y/o servicios producidos localmente		
	Estimula la formación de asociaciones y gremios de productores locales		
Fomento al desarrollo empresarial y acceso a información comercial o de mercados	Establece convenios o alianzas con agentes intermediarios o con instituciones que brindan información comercial o de mercados (ONG, cámaras de comercio en la Región y otras entidades que poseen bases de datos) o servicios de desarrollo empresarial (ejemplo: Centros de Innovación Tecnológica -CITEs-)		
	Desarrolla programas de fomento a la productividad, calidad, gestión de costos y uso de herramientas que ayuden a las Mype y productores locales a concretar nuevos negocios		

Subcategoría analítica	Característica “En la medida que el gobierno local..., => mayor capacidad de promover desarrollo económico local”	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
<b>INTERNO</b>	<b>[NIVEL DE EXPECTATIVAS]</b>	<b>[NIVEL DE PERCEPCIONES]</b>	<b>Escala 1 a 5</b>
Promoción de la inversión y de un buen clima de negocios	<p>Invierte recursos públicos para desarrollar las ventajas comparativas locales y, por tanto, para promover el incremento de valor agregado en la producción local (ejemplo: infraestructura que sirva para desarrollar oportunidades económicas)</p> <p>Estimula las asociaciones público-privadas con potenciales inversores y/o atrae recursos externos que se suman a los recursos públicos a fin de impulsar la inversión productiva</p> <p>Desarrolla acciones sostenibles para generar un clima de estabilidad jurídica, tributario-laboral que incentiven la inversión (ej: normas para crear negocios o formalizar los existentes, o mediante un procedimiento simplificado de otorgamiento de licencias comerciales)</p>		
Canales de acceso a los mercados	<p>Impulsa la creación de una bolsa de trabajo o una bolsa de productos locales</p> <p>Promueve la creación de puntos de exposición o de acopio para la difusión y la oferta de los bienes y servicios que son producidos localmente</p>		
Servicios financieros	Participa de iniciativas para aumentar el atractivo del municipio para la inversión y para incentivar la actuación de entidades financieras (ej: cajas rurales) y de microcrédito		
Infraestructura productiva, vial y de servicios	<p>Formula y ejecuta proyectos de infraestructura para potenciar la actividad productiva local, para incentivar nuevas actividades económicas (ej: canales de riego, plantas procesadoras), o para facilitar la aplicación de modernas técnicas productivas (ej: técnicas agrícolas)</p> <p>Alienta o participa de proyectos de infraestructura de servicios, que sirvan para dar un mejor soporte al desarrollo de la actividad económico-comercial en la localidad (ej.: ampliación de electrificación, abastecimiento de agua, telecomunicaciones)</p> <p>Destina recursos o propone proyectos de vías de acceso asfaltadas, conectadas a los circuitos comerciales importantes en la provincia o departamento</p>		
	<b>MÁXIMO PUNTAJE POSIBLE</b>		<b>90</b>
	<b>PUNTAJE ASIGNADO (DIAGNÓSTICO)</b>		

## 3.3. SISTEMA DE GESTIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA (LCP)

Subcategoría analítica	CARACTERÍSTICA: "En la medida que el gobierno local .... => mayor posibilidad que incida en el desarrollo social y la lucha contra la pobreza"	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
<b>INTERNO</b>	[NIVEL DE EXPECTATIVAS]	[NIVEL DE PERCEPCIONES]	Escala 1 a 5
Rol fortalecedor de la institucionalidad y el capital social	<p>Usa y monitorea indicadores sobre desarrollo social (ej. demografía, educación, pobreza, salud, cobertura de servicios sociales) para definir, implementar y ajustar políticas, estrategias y acciones en las dimensiones sociales</p> <p>Asume un liderazgo concertador, promueve alianzas, logra movilizar a los actores locales y comunica eficazmente propuestas para enfrentar la problemática social y para priorizar acciones de lucha contra la pobreza</p> <p>Contribuye a mantener vivos los espacios de concertación local-regional y los mecanismos de articulación intergubernamental e interinstitucional (en lo social)</p> <p>Coordina permanentemente con entidades que aplican las políticas en Salud, desde distintos niveles de gobierno y roles (MINSA, MIMDES, hospital regional, puestos de salud) para mejorar la articulación de políticas y estrategias de Salud</p> <p>Coordina con entidades del sector acciones conjuntas de sensibilización para motivar en la población la co-responsabilidad en la provisión y calidad de los servicios de Salud; y busca que los usuarios compartan su experiencia con el servicio (nivel de satisfacción), y analiza su sostenibilidad financiera</p> <p>Prioriza la prevención y alienta el uso de prácticas saludables en los pobladores, respetando tradiciones y creencias</p> <p>Alienta la consolidación de mesas de diálogo en Salud, con participación de entidades clave y representantes de los usuarios (población), y evalúa avances y resultados de las intervenciones conjuntas sobre los indicadores de salud, nutrición, mortalidad, IRAs, etc.</p>		
Promoción de la situación de salud en el municipio			

Subcategoría analítica	CARACTERÍSTICA: “En la medida que el gobierno local .... => mayor posibilidad que incida en el desarrollo social y la lucha contra la pobreza”	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
INTERNO	[NIVEL DE EXPECTATIVAS]	[NIVEL DE PERCEPCIONES]	Escala 1 a 5
Promoción del desarrollo educativo y cultural	Apoya la consolidación de mesas de diálogo, con participación de MINEDU y entidades de la red de educación (DRE, UGEL, CONEI, APAFA, directores y docentes), a fin de implementar una estrategia integral para mejorar la calidad de la Educación y monitorear avances en escolaridad, desempeño docente y pertinencia de la currícula frente a las necesidades locales y nacionales		
	Establece convenios con la DRE, invirtiendo recursos propios para facilitar la contratación de docentes calificados, para suplir la deficiencia de personal en instituciones educativas rurales de difícil acceso		
Participación ciudadana	Invierte recursos propios para complementar la inversión de otras entidades (DRE, ONGs) que buscan potenciar la calidad y cobertura educativa, la infraestructura de soporte (aulas, equipo) y/o la instalación de un semáforo para monitorear la evolución de la Educación		
	Define políticas de fomento que incorporen componentes referidos a la oferta de actividades culturales, deportivas y artísticas, priorizando la participación de la población en edad escolar		
Capacidades en gestión de programas sociales	Desarrolla o propone proyectos para implementar estrategias de educación de adultos, con la meta de reducir el analfabetismo y crear oportunidades		
	Emprende campañas de sensibilización para motivar que la población se involucre y asuma compromisos de vigilancia social y colaboración en acciones de desarrollo social y LCP		
Igualdad de oportunidades	Emprende campañas de difusión para motivar que organizaciones civiles y empresariales apoyen las acciones de desarrollo social y LCP impulsadas por la municipalidad (propuestas y no sólo críticas)		
	Fortalece la gestión de programas sociales a través de: (a) capacitación a gestores sociales, (b) pasantías con municipalidades, y (c) monitoreo de las acciones de la municipalidad que aporten al avance de los programas sociales que operan en beneficio de la comunidad		
	Implementa acciones y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades de grupos como mujeres, niños, ancianos, población discapacitada y comunidades étnicas		
	<b>MÁXIMO PUNTAJE POSIBLE</b>		<b>80</b>
	<b>PUNTAJE ASIGNADO (DIAGNÓSTICO)</b>		

### 3.4. SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y MANEJO DEL TERRITORIO

SUBCATEGORÍA ANALÍTICA	CARACTERÍSTICA: "En la medida que el gobierno local .... => mayor capacidad de gestión del medio ambiental"	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
INTERNO	[NIVEL DE EXPECTATIVAS]	[NIVEL DE PERCEPCIONES]	Escala 1 a 5
Organización del Gobierno Local para la Gestión Ambiental	Cuenta con un Sistema o Mecanismo para identificar problemas ambientales, para incorporar políticas ambientales dentro de los planes y metas de desarrollo, y para conducir acciones en materia ambiental  Difunde temas ambientales para involucrar a la población y no sólo para dar a conocer los problemas		
Estado de los recursos naturales y de la biodiversidad	Cuenta con estrategias para aprovechar sustentablemente la existencia de eco-sistemas, recursos naturales y biodiversidad (ejemplo: servicios ambientales)  Las autoridades y los funcionarios están capacitados para encarar problemas y conflictos ambientales y para encausarlos hacia soluciones sostenibles  Fomenta o colabora (con agencias de cooperación, Ministerio del Ambiente, ONG) en la aplicación de indicadores para monitorear el estado del Ambiente y la Biodiversidad, así como para determinar y difundir el valor histórico y el potencial de los recursos naturales y culturales que posee la localidad  En los últimos años ha realizado esfuerzos para que dentro de la formulación de proyectos se incluyan medidas para prevenir impactos que afecten el Ambiente, la Biodiversidad y/o los ecosistemas presentes en la localidad y territorios vecinos		
Habitabilidad sustentable, producción limpia y conservación	Planifica medidas y promueve la creación de sinergias en materia de uso racional del agua, suelos y especies locales (flora y fauna) por parte de familias y agentes económicos que operan en la vecindad  Cuenta con estrategias y mecanismos para detectar y prevenir que las fuentes de agua, suelos fértiles y ecosistemas se vean afectados por la actividad humana y, específicamente, por residuos y contaminantes producidos por familias y agentes económicos, o derivados de eventos naturales  Implementa o colabora en la implementación de mecanismos para el manejo de residuos y desechos de modo sustentable		
Uso de suelos y manejo de cuencas hidrográficas	Sobre proyecciones demográficas, planifica la necesidad de determinar espacios naturales y áreas verdes para la recreación y la salud, así como para la expansión urbana y la actividad productiva, tomando en cuenta medidas para armonizar los cambiantes sistemas de propiedad y/o posesión  Aborda con los actores locales y las instancias sectoriales respectivas el diseño e implementación de estrategias para prevenir la degradación de suelos y de la cuenca hídrica más cercana, así como para responder ante conflictos derivados del uso de los recursos (suelo, agua, etc.)		

SUBCATEGORÍA ANALÍTICA	CARACTERÍSTICA: “En la medida que el gobierno local ... => mayor capacidad de gestión del medio ambiental”	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
INTERNO	[NIVEL DE EXPECTATIVAS]	[NIVEL DE PERCEPCIONES]	Escala 1 a 5
Marco institucional y normativo	<p>Adopta mecanismos de coordinación intergubernamental e intersectorial para enfrentar la gestión del ambiente, a través de políticas locales articuladas a políticas nacionales (ej: Agenda 21, Objetivos del Milenio, etc.), así como para implementar planes, normas y estrategias de prevención, conservación y/o preservación del Ambiente y la Biodiversidad</p> <p>Se halla implementando un Sistema de Gestión Ambiental, un plan de manejo ambiental y una oficina de asuntos ambientales y relaciones comunitarias</p> <p>Impulsa estrategias y acciones que contribuyen a que las prácticas de responsabilidad social de las empresas que operan en la vecindad estén mejor focalizadas en torno a la protección del Ambiente y el bienestar de la población</p>		
Involucramiento de los actores locales	<p>Implementa mecanismos de información y vigilancia social para velar por el cumplimiento de la normatividad y las políticas públicas locales que abordan la conservación y preservación de un entorno saludable y sustentable, con participación de los actores locales y la población</p> <p>Promueve acciones y consensos que lleven a que la población y actores económicos sean más conscientes y estén mejor informados sobre su papel en la conservación y preservación del espacio natural, los recursos naturales y la Biodiversidad (ejemplo: programas escolares, mesas de diálogo, comités)</p>		
Defensa Civil y Prevención de Desastres	<p>Coordina acciones para identificar, monitorear y actuar ante potenciales fuentes de desastre natural o derivado de la actividad humana (ejemplo: deslizamiento de suelos, aludes, inundaciones, residuos contaminantes, explosiones, etc.)</p> <p>Planifica y conduce acciones para motivar en la población una cultura de prevención ante siniestros, así como para identificar los espacios y centros poblados más vulnerables ante eventuales siniestros</p>		
	MÁXIMO PUNTAJE POSIBLE		90
	PUNTAJE ASIGNADO		

### 3.5. SISTEMA DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

CATEGORÍA ANALÍTICA	CARACTERÍSTICA: "En la medida que el gobierno local..... => mayor bienestar y satisfacción"	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
ENTORNO	[NIVEL DE EXPECTATIVAS]	[NIVEL DE PERCEPCIONES]	Escala 1 a 5
Limpieza Pública	Presta un servicio de limpieza eficiente, frecuente y de cobertura adecuada, a un costo al alcance del usuario y que cubre en buena parte su costo operativo		
	Promueve actividades de sensibilización para lograr estimular una efectiva educación sanitaria en alianza con MINSA y la DRE, entre otras entidades		
	Adopta una actitud receptiva ante las opiniones, quejas y pedidos de los usuarios, como insumo para mejorar las condiciones de prestación del servicio		
	El cobro de arbitrios es comunicado a los usuarios y se ha difundido la calidad y cobertura del mismo depende de reducir la morosidad y la evasión, como parte de una estrategia que estimule progresivamente la cultura de pago		
	Se están tomando medidas técnicas y políticas para lograr que el costo operativo del servicio se aproxime progresivamente al costo real, de modo que se reduzca gradualmente el nivel de subsidio		
Vialidad y transporte	En los últimos años se ha destinado mayores recursos para iniciativas orientadas al tratamiento de residuos sólidos y líquidos		
	Coordina acciones sectoriales a efecto de invertir en cubrir (gradualmente) las necesidades de vías asfaltadas; en lograr que la población y los transportistas cumplan con un conjunto mínimo de reglas viales ajustadas a la realidad local		
	Se ha previsto y se ha avanzado en ordenar y formalizar el servicio de transporte público y/o de colectivo interdistrital e interprovincial		
	Se ha desarrollado una normativa propia y procedimientos para identificar la calidad y la suficiencia de los servicios de transporte y de la infraestructura vial, tomando en cuenta la percepción y experiencia de los usuarios o pobladores		

CATEGORÍA ANALÍTICA	CARACTERÍSTICA: “En la medida que el gobierno local..... => mayor bienestar y satisfacción”	Indicador que mide la característica	Puntaje en función al tipo de municipio y la meta deseable
ENTORNO	[NIVEL DE EXPECTATIVAS]	[NIVEL DE PERCEPCIONES]	Escala 1 a 5
Agua y alcantarillado	Planifica y gestiona la ampliación y mejora progresiva del servicio de agua potable y alcantarillado, con la colaboración y compromiso de los vecinos, de ONG y entidades de la sociedad civil y empresas que operan en las inmediaciones  Distingue y planifica las fuentes de agua de uso productivo y uso doméstico; y conduce o colabora con la planificación y control de su cantidad y calidad, de modo que se asegure la suficiente salubridad del agua de uso doméstico  Promueve la conformación de Comités de Electrificación para apoyar nuevos proyectos y/o la ampliación de la red de electrificación rural		
Electrificación y telefonía rural	Fomenta acciones informativas para estimular un uso racional del suministro eléctrico, de modo que sea posible reducir costos y crear mejores condiciones para proyectos de ampliación de cobertura  Promueve y gestiona proyectos de telefonía e internet rural		
Registro Civil (IDENTIDAD)	Promueve y/o implementa servicios para la inscripción de recién nacidos, registro matrimonial y empadronamiento de vecinos (para propósitos como la recepción de servicios sociales y el ejercicio de derechos), como parte del esfuerzo conjunto con entidades de los sectores sociales y la sociedad civil  Facilita, moderniza, brinda orientación y (en lo posible) simplifica los trámites para la atención de registros civiles; con énfasis en nacimientos, registros de maternidad y datos cruzados de variables sociales (educación, salud, nutrición) en coordinación con las instancias sectoriales respectivas		
Seguridad ciudadana y Demuna	Planifica y ejecuta un programa participativo de seguridad comunal y protección al niño, la mujer y la familia, con involucramiento de las comunidades organizadas, la policía nacional y la Demuna  Complementa los esfuerzos de la población organizada en rondas y comités (con equipo, personal y otros elementos) como parte de una política de seguridad y prevención, que apunte a reforzar los valores y a enfrentar las causas de los riesgos imperantes (y no sólo sus efectos o consecuencias)		
	<b>MÁXIMO PUNTAJE POSIBLE</b>		<b>90</b>
	<b>PUNTAJE ASIGNADO</b>		

