

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

“EI MUNICIPIO DISTRITAL DE ZUÑIGA: CAPACIDADES  
INSTITUCIONALES PARA LA GESTION Y CUMPLIMIENTO DE  
SUS FUNCIONES”

Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social

AUTORA

MIRIAN LOURDES CORDOVA DE LOS SANTOS

ASESORA

Mg. MARCELA CHUECA MARQUEZ

JURADO

Mg. MARIELA TRELLES CABRERA

Mg. HECTOR CASTRO PEREZ

LIMA - PERÚ

2013



## Agradecimientos

Agradezco a Dios por darme la fortaleza y ser la luz en esta investigación, así mismo agradezco a mi familia.

Y reconozco a las numerosas personas que apoyaron y aportaron de alguna forma con este trabajo.



## INDICE

	Pág.
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	
<b>INTRODUCCION</b>	
<b>CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	
1.1 Descripción del problema	12
1.2 Justificación	13
1.3 Objetivos	15
1.3.1. Objetivo General	15
1.3.2. Objetivos específicos	15
<b>CAPITULO II: DISEÑO DE LA INVESTIGACION</b>	
2.1. Tipo de investigación	16
2.2. Estrategias metodológicas	16
2.3. Unidades de análisis	16
2.4 Determinación de la muestra	17
2.5 Fuentes de información e Instrumentos de recolección	18
Proceso de campo	19
<b>CAPITULO III: MARCO TEORICO REFERENCIAL</b>	
3.1 La descentralización en el Perú	21
3.1.1. Centralismo, desconcentración y descentralización en el Perú	21
3.1.2. La descentralización en el Perú	22
3.1.2.1. Marco legal	22
3.1.2.2. Etapas	26
3.1.2.3. Financiamiento de los gobiernos regionales y locales	26
3.2. Descentralización en el Perú, escenario para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales	
3.2.1. Marco normativo	28



3.2.2. Relevancia del desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la descentralización	31
3.2.3. Principales demandas de capacitación y asistencia técnica en gestión pública de los gobiernos locales.	34
3.2.4. Plan de capacitación y asistencia técnica en gestión pública	35
3.2.5. Avances y retos en los próximos años	37
3.3. Enfoques de capacidades	39
3.3.1. Enfoque por competencias	39
3.3.2. Enfoque por gestión de resultados	41
3.4. Diferentes énfasis al enfoque de capacidades institucionales Utilizadas en la gestión pública	42
3.5. Desarrollo de capacidades versus construcción de capacidades	44
3.6. Relación del Desarrollo de Capacidades y Desarrollo Humano	45
3.7. Dimensiones y niveles de las capacidades Institucionales para la gestión pública	46
3.8. Experiencias internacionales y nacionales relacionadas a Institucionales.	49
3.8.1. En el ámbito internacional	49
3.8.2. En el ámbito nacional	53
3.9. Desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de los proyectos sociales	54
3.9.1. Requisitos para el buen desempeño de la gestión de proyectos sociales	55
3.9.2. La estructura en la gestión social	56
3.9.3. El Proceso de gestión en sí y los Proyectos sociales	57
3.9.4. Las políticas sociales responden a un modelo interactivo e iterativo.	59
3.9.5. ¿En el Perú, Cómo se aborda la temática social a través de las políticas sociales?	60
3.9.5.1. Elementos	61
3.9.5.2. Política social, capacidades y valores	62
3.10. Gerencia Social y desarrollo de capacidades para la gestión pública de las políticas sociales	64
3.11. Definiciones operacionales	66

3.11.1. Capacidades institucionales	66
3.11.2. Gobiernos Locales relacionados como sistemas.	
67 3.11.3. Gestión por el buen desempeño	70
3.11.4. Control de la Gestión	71

**CAPITULO IV: ANALISIS DE RESULTADOS**

4.1. Caracterización general del distrito de Zúñiga-Cañete	
734.1.1. Interpretación y actuaciones de las "Capacidades 73 Institucionales" Actuales de la Municipalidad distrital de Zúñiga - Cañete	
4.1.2. Objetivos, Competencias y Funciones	74
4.2. Apreciación de las autoridades de la municipalidad respecto a las 76 capacidades institucionales.	
4.3. La Municipalidad y sus capacidades Institucionales actuales, para el 80 ejercicio de sus funciones e implementación de políticas sociales	
4.3.1. Con relación a los Recursos Humanos	81
4.3.1.1. Formación profesional básica, estudios post 84 profesionales, experiencia y tiempo en el cargo	
4.3.1.2. Conocimiento de otras variables 86 relacionadas a las capacidades actuales con que viene operando la Municipalidad.	
4.3.2. Con relación a la Estructura Organizacional y Equipamiento 89	
4.3.2.1. Estructura organizacional	91
4.3.2.2. Equipamiento Municipal	92
4.3.3. Con relación a los Planes Institucionales e Instrumentos 92 de Gestión	
4.3.3.1. Planes Institucionales	92
4.3.3.2. Instrumentos de gestión	94
a) Los documentos de gestión	96
b) Los Sistemas Operativos Institucionales	96
4.3.4. Con relación a la Capacidad de Articulación 99 Interinstitucional	
4.4. Presupuesto de la municipalidad destinado a capacidades 101 Institucionales.	

4.4.1.	Presupuesto 2010 – 2012	102
4.5.	Expectativa de la población sobre el rol de la municipalidad en el ejercicio de sus funciones.	109
4.5.1.	Opinión en relación a los servicios que ofrece la Municipalidad	109
4.5.2.	Expectativas de la población sobre las acciones de la Municipalidad.	110
4.5.3	Perspectiva de la población en el Plan de Desarrollo Concertado 2011 - 2021	113
<b>CAPITULO V:</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>113</b>
<b>CAPITULO VI:</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		
<b>ANEXOS</b>		

## RESUMEN DE LA TESIS

**Mirian Córdova De Los Santos**

**Maestría en Gerencia Social**

**Municipalidad Distrital de Zúñiga: Capacidades institucionales para la gestión y cumplimiento de sus funciones.**

---

La investigación se propuso realizar un diagnóstico de las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, provincia de Cañete, departamento de Lima. Con el propósito de identificar los principales factores que potencian o limitan el cumplimiento de sus funciones y así poder alcanzar un nivel de gestión de calidad; así como proponer acciones y recomendaciones específicas.

Uno de los factores específicos sobre los cuales se centró la investigación fue conocer si las autoridades y la alta dirección de la Municipalidad priorizan el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la institución. El estudio realizado permitió corroborar que las autoridades municipales no priorizan el fortalecimiento institucional; este objetivo no está en la agenda municipal. Al mismo tiempo, se aplica un enfoque que privilegia la ejecución de obras de infraestructura. Se pudo constatar que la priorización de obras de infraestructura obedece al hecho que, de ese modo, se obtiene un mayor respaldo político a la gestión municipal.

Otra de las limitantes para el desarrollo de las funciones de la municipalidad, es que no se dispone con cantidad y calidad de recursos necesarios para ello. Más aún, la estructura orgánica es muy limitada. Al extremo que oficinas importantes no están instaladas, además no se dispone de planes operativos anuales que direccionen las actividades de manera planificada. Como consecuencia, el soporte institucional es precario, se cuenta solo con reducidas oficinas, escaso mobiliario, ausencia del uso de la tecnología para automatizar procesos. Al mismo tiempo, el grado de relaciones interinstitucionales son limitadas, centrándose solo en ciertas instituciones públicas. Si bien es cierto la actual gestión municipal asignó recursos financieros en el presupuesto, para fines de fortalecimiento institucional, el uso que se dio a esos recursos fue distinto al inicialmente asignado.

Otro de los aspectos que comprobó la investigación se relaciona con la percepción de la población del distrito de Zúñiga, la cual tiene una visión crítica sobre el rol que viene ejerciendo la Municipalidad.

La forma de investigación que se eligió fue el estudio de caso y la estrategia metodológica que se aplicó contempló tanto métodos cualitativos como cuantitativos. Habiéndose utilizado, como herramienta de recojo de información, tanto entrevistas, como revisión de documentos, y una encuesta aplicada a una muestra representativa de la población del distrito.

El aporte de la investigación para la Gerencia Social tiene un valor práctico y teórico. Práctico porque puede ser aplicado en las tres instancias de gobierno: Nacional, Regional y Local; facilitando información relativa a las capacidades con que cuentan los gobiernos locales; y teórico, porque habiendo realizado un diagnóstico situacional del gobierno local se puede validar una metodología.

En conclusión la investigación logró constatar que la Municipalidad Distrital de Zúñiga cuenta con limitadas capacidades institucionales para el ejercicio de sus funciones, así como para la implementación de programas sociales. Las autoridades no tienen un entendimiento integral acerca de la importancia de contar con instituciones fortalecidas; existe un fuerte énfasis en el componente de infraestructura.

Por lo que se recomienda, en primera instancia, que el tema del fortalecimiento institucional sea incorporado en la agenda de los responsables de la gestión edil. Para lo cual es necesario contar con un plan de mediano y corto plazo, que direcciona actividades hacia este propósito. Al mismo tiempo, será necesario establecer mecanismos de seguimiento en la ejecución del presupuesto, a fin de que las partidas presupuestarias asignadas al fortalecimiento institucional sea orientadas efectivamente a ese propósito.

También se sugiere que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría encargada de la gestión pública, efectúe acciones relacionadas al desarrollo de las capacidades de las autoridades y funcionarios municipales. Finalmente, se recomienda también que el Ministerio de Economía y Finanzas dé asistencia técnica para garantizar un uso adecuado de los recursos financieros otorgados al Municipio de Zúñiga.

## INTRODUCCION

El distrito de Zúñiga es uno de los dieciséis que conforman la provincia de Cañete, en el departamento de Lima. Está ubicado a 200 km de la ciudad de Lima. Tiene una superficie total de 198,01 km<sup>2</sup> y una población aproximada de 1,900 habitantes (9.5 habitantes por km<sup>2</sup>). El Ingreso familiar per cápita de la población es de S/249 nuevos soles, el índice de desarrollo humano es 0.6279, el 35% de la población es pobre y el 18% de los hogares no cuenta con servicio de agua potable y red de desagüe.

El interés de la presente investigación está centrado en realizar un diagnóstico de las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, para identificar los principales factores que potencian o limitan el cumplimiento de las funciones de sus autoridades, y proponer acciones y recomendaciones específicas para la mejora de su desempeño en el periodo 2010-2014 que corresponde a la actual gestión edil.

Se eligió esta Municipalidad por su ubicación estratégica (está a tres horas de la ciudad de Lima) y tiene grandes potenciales para su desarrollo. Uno de los más importantes desde el punto de vista económico y turístico, es que conocido por ser el primer lugar donde se cultivó la cepa "uvina", variedad de uva que se caracteriza por sus racimos grandes de abundantes granos pequeños color azul negruzco, cultivo que se extendió los distritos aledaños y más tarde a otras localidades y regiones; este pueblo tiene una notable participación en los concursos de piscos y vinos del sur del país y ha ganado el premio al mejor pisco no aromático. También es visitado por su excelente producción de palta y camarones, productos con los que hacen variados potajes regionales. Sin embargo, a pesar de esta generosa producción, los indicadores económicos y sociales de este distrito, reflejan carencias.

Han pasado varios años desde la dación de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), sin embargo, gran número de municipalidades tienen limitaciones para ejercer sus funciones y asumir nuevas responsabilidades producto del proceso de la descentralización. Ante esta situación, es importante conocer los



principales factores limitantes que están teniendo las municipalidades en cuanto a gestión institucional. Al respecto, existen varias posibles causas sobre las cuales es necesario profundizar.

Una primera hipótesis es que el problema radica en las propias autoridades municipales, las que por desconocimiento y poca información acerca del alcance de las capacidades institucionales, dejan de hacer una correcta priorización a las acciones necesarias para cumplir con su gestión.

La segunda hipótesis, es que las limitaciones provienen de la poca capacidad institucional con que viene operando la municipalidad.

La tercera hipótesis es que no se asigna recursos financieros para el fortalecimiento o desarrollo de su institucionalidad; de haberse asignado, es importante conocer la calidad del gasto.

Bajo estas hipótesis, la investigación se fijó como objetivo realizar un diagnóstico de las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga en el período 2010 – 2012, de tal manera que permitiera conocer los factores que potencian o limitan el cumplimiento de sus funciones para encontrar respuesta a las interrogantes y proponer medidas correctivas para contribuir a resolver el problema.

Para ello se indagó sobre la percepción de las autoridades con relación a las capacidades institucionales de la municipalidad y si el tema figura entre sus prioridades; evaluó las capacidades que tiene la municipalidad para el ejercicio de las funciones así como para implementar proyectos y políticas sociales; analizó la asignación de recursos financieros en el presupuesto municipal para el fortalecimiento y/o desarrollo de las capacidades institucionales, así como la calidad del gasto de dichos recursos; y, finalmente, se exploró la percepción de la población del distrito de Zúñiga en relación al rol de la municipalidad.

La forma de investigación que se adoptó fue el estudio de caso, ya que se enfocó en la observación y análisis a profundidad de las capacidades institucionales en las que opera la municipalidad.

El presente documento está dividido en seis capítulos:

En el **Capítulo I** se presenta y sustenta el planteamiento del problema que motiva la investigación, se justifica la ejecución de la misma y se describe el

objetivo general y los objetivos específicos vinculados a las principales interrogantes planteadas que contribuyen al cumplimiento del objetivo general.

En el **Capítulo II** se hace mención a la forma y estrategia metodológica que se consideró adecuada para la investigación, de tal forma que permita conocer a profundidad las capacidades institucionales de la municipalidad. Asimismo, en este capítulo se consideran las unidades de análisis, la determinación de la muestra, las fuentes de información e instrumentos para la recolección de la misma, finalizando con el proceso del trabajo de campo.

En el **Capítulo III** se presenta el Marco Teórico referencial que orienta el proceso del conocimiento. Inicialmente se presenta un diagnóstico respecto al inicio del proceso de descentralización en el Perú, el cual da pie y enfatiza lo relacionado al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales. En seguida se da cuenta de los enfoques de capacidades a fin de tomar conocimiento de los diferentes énfasis, diferenciar entre desarrollo y construcción de capacidades, así como la relación entre el desarrollo de capacidades y el desarrollo humano, para concluir con las dimensiones y niveles de las capacidades institucionales para la gestión pública. También se plasma la búsqueda de experiencias internacionales y nacionales para tomar conocimiento de cómo se ha venido aplicando lo relacionado a las capacidades institucionales y rescatar sus enseñanzas.

En el segundo acápite de este capítulo se menciona lo relacionado al desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de los proyectos sociales, toda vez que, para el cumplimiento de los objetivos y metas, se requiere de instituciones fortalecidas. Asimismo se resalta el actuar de la Gerencia Social y el desarrollo de las capacidades para la gestión pública, para finalizar con definiciones operacionales.

En el **Capítulo IV**, se muestra el análisis y resultado de la investigación. Se inicia, con la caracterización del distrito de Zúñiga en Cañete, seguido de la apreciación de las autoridades de la municipalidad respecto a las capacidades institucionales, para luego relacionarlo con las capacidades institucionales de la Municipalidad para el ejercicio de sus funciones e implementación de políticas sociales. Asimismo, se analiza a detalle la prioridad en el presupuesto de la municipalidad durante el período 2010-2012, para concluir con la expectativa de la población sobre el rol de la municipalidad en el ejercicio de sus funciones.



En el **Capítulo V** se presentan las principales conclusiones a las que arriba la investigación.

En el **Capítulo VI** se muestran las recomendaciones, seguidas de una propuesta operativa compuesta de acciones estratégicas con implicancias en las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, en la gestión pública y en la gerencia social.

En general, la investigación realizada logró constatar que la Municipalidad Distrital de Zúñiga cuenta con limitadas capacidades institucionales para el ejercicio de sus funciones así como para la implementación de proyectos y políticas sociales. Sus autoridades y funcionarios no tienen claro la importancia de las capacidades institucionales, y por ende en su quehacer no lo están considerando. En la municipalidad existe un enfoque equivocado, orientado a la ejecución de obras de infraestructura que posesiona políticamente a las autoridades.

También se pudo comprobar los principales factores que limitan el desarrollo de las funciones de la municipalidad, tales como no disponer con cantidad y calidad de recurso humano para el ejercicio de las funciones. Más aún, la estructura orgánica es muy limitada al extremo que oficinas importantes no están instaladas. No se dispone de planes operativos anuales que direccionen las actividades de manera planificada, sino que estas se realizan desarticuladamente. El soporte institucional es precario, con reducidas oficinas y escaso mobiliario.

Otro de los aspectos que comprobó la investigación se relaciona con la percepción de la población del distrito de Zúñiga, los cuales tienen una visión crítica sobre el rol que viene ejerciendo la municipalidad. Los pobladores asocian este rol con las obras de infraestructura que están pendientes, así como sus demandas también se orientan directamente al apoyo que debe brindar la municipalidad en el desarrollo de sus negocios, lo cual es una confusión de intereses privados y públicos.

En general, la investigación realizada logró explorar el interior de la gestión e identificar los factores que limitan actualmente el cumplimiento de las funciones de la Municipalidad Distrital de Zúñiga.

## CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1 Descripción del problema

Uno de los principales problemas del país es la escasa capacidad de gestión de quienes tienen la responsabilidad de decidir sobre sus recursos económicos y sociales, especialmente en los gobiernos regionales y locales. La elevación de la capacidad de gestión y el desarrollo de nuevas potencialidades son condiciones necesarias para que puedan cumplir con sus funciones y llevar a su pueblo a un desarrollo integral.

La fragilidad de la institucionalidad de los gobiernos locales, se traduce en el escaso cumplimiento de sus funciones, así como en la poca capacidad para implementar y ejecutar los programas sociales. A pesar que cuentan con recursos financieros en sus presupuestos, gran parte de estos recursos retornan al Tesoro Público debido a la poca capacidad de gasto para ejecutar. Frente a esta situación es importante conocer los principales factores limitantes que está teniendo la Municipalidad Distrital de Zúñiga para cumplir con sus funciones.

Puede que uno de los problemas radique en las propias autoridades municipales por desconocimiento y poca información acerca del alcance de lo relacionado a las competencias y capacidades institucionales, no priorizan en sus agendas las acciones para tal fin, contribuyendo al incumplimiento de sus funciones así como a la mala elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales que les compete. O, tal vez, que las limitaciones provengan de las capacidades institucionales con que viene operando la municipalidad; o que no se asigne recursos financieros para el fortalecimiento y desarrollo institucional; de ser posible la asignación de recursos, es importante conocer la calidad del gasto de los mismos.

Es importante mencionar que gran parte de los gobiernos locales funcionan en base a presiones de parte de la población, posponiendo o dejando de considerar prioritario lo relacionado a la formación y fortalecimiento de las capacidades institucionales,

En este contexto es importante mencionar que la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>(1)</sup> atribuye a las municipalidades distritales, funciones promotoras

de desarrollo económico y social local, y el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

Asimismo las municipalidades cuentan con: a) Autonomía política, se refiere a las capacidades de dictar normas de carácter obligatorio dentro de su jurisdicción, b) Autonomía económica, que hace mención a la capacidad de decidir sobre su presupuesto de acuerdo a las necesidades de la comunidad, y c) Autonomía administrativa, que se refiere a la capacidad de organizarse de la manera más conveniente para el logro de los fines y el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo a lo antes comentado, se enfatiza que las municipalidades distritales cuentan con autonomía en sus circunscripciones para propiciar el desarrollo económico local, social y el desarrollo de capacidades; sin embargo, a la fecha existen muchos ámbitos territoriales distritales que no cumplen con atender necesidades básicas como servicios públicos primarios tales como: luz, agua, parques, veredas, pistas.

Al respecto es necesario precisar que el Gobierno Central, a través de los diferentes sectores (Vivienda, Transportes, Salud, entre otros), desarrollan programas y proyectos a nivel nacional, sin embargo, los gobiernos regionales y locales, como instituciones demandantes de esta oferta de proyectos que realiza el Estado, no acceden a estos servicios, probablemente por desconocimiento, por falta de difusión o porque no cuentan con la capacidad institucional para generar perfiles y expedientes de propuestas de proyectos.

Por esto es muy importante que los gobiernos locales asuman con eficiencia el ejercicio de sus funciones y que éstas se reflejen en la articulación de sus Planes de Desarrollo Concertado a fin de propiciar un desarrollo integral y sostenible. Por tanto, es necesario fortalecer y/o desarrollar sus capacidades institucionales para la gestión en el corto, mediano y largo plazo.

En esta línea, es necesario mencionar, que diversas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, intervienen en los ámbitos regionales y locales con el desarrollo de proyectos, que cuentan con componentes de fortalecimiento institucional (capacitaciones), pero que no son coordinados y articulados con las áreas competentes (Secretaría de Descentralización de Presidencia de Consejo de Ministros - PCM), toda vez que existe un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión 2010-2012<sup>(2)</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión, es producto del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE), programa que responde al objetivo del gobierno de lograr eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión pública para alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo integral del país. El Plan se basa en el enfoque de competencias, el cual está orientado a desarrollar o fortalecer conocimientos, habilidades y actitudes en determinadas temáticas. Es importante rescatar el sustento de este enfoque, el cual hace mención, que el aprendizaje es un proceso continuo y no de corto plazo, y que busca fortalecer y/o desarrollar las competencias. Sin embargo, los gobiernos regionales y locales reciben fortalecimiento institucional de una forma esporádica y poco congruente con su realidad. Es necesario precisar que el fortalecimiento institucional no sólo es del capital humano, sino también de la organización.

## 1.2 Justificación

La presente investigación es importante porque permitirá conocer las capacidades Institucionales que tiene la Municipalidad Distrital de Zúñiga para el cumplimiento de sus funciones, así como para recibir las nuevas atribuciones y recursos de la descentralización, a fin de realizar oportunamente los ajustes necesarios y conducirlos por buenos horizontes, y con ello aportando al desarrollo local.

Contar con Municipalidades fortalecidas institucionalmente así como con niveles de gestión de calidad (3), garantizan entidades responsables para implementar las diversas políticas sociales, programas, proyectos y actividades ofrecidas, tanto por las diversas instancias de gobierno (nacional, regional, local), así como por el sector privado y la cooperación internacional para contribuir a su desarrollo.

La mejora de la gestión en las municipalidades, como producto de las capacidades institucionales, permite obtener resultados óptimos en su productividad y legitimar el rol social para el que fueron creadas. Una gestión de calidad se obtendrá cuando las instituciones cumplan con eficiencia y efectividad sus objetivos y cuando los beneficiarios expresen su bienestar con los servicios recibidos (4). Por lo tanto, la gestión de calidad implica la buena gestión interna de la organización (recursos humanos, financieros, logísticos, normativos, entre otros), así como del entorno en que se desarrolla.

Reflexionando sobre lo expuesto, se puede puntualizar la importancia del estudio en los siguientes puntos:

Gran parte del éxito de las políticas sociales dependerá de cuan fortalecidas se encuentren las instituciones, toda vez que así les permitirá cumplir con sus objetivos. Por ello, los aportes técnicos para desarrollar capacidades institucionales para la gestión, como los que pretende brindar el presente estudio, son de relevancia.

El interés principal del presente estudio, está centrado en conocer las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga para el buen cumplimiento de sus funciones.

El aporte de la investigación está enmarcado en el ámbito de la Gerencia Social, toda vez que esta incluye procesos técnicos de diagnóstico, planeación y programación, e incorpora procesos relacionales y políticos de diálogo, movilización de apoyo, deliberación, generación de consensos y toma de decisiones.

La gerencia es un proceso que implica asumir y cumplir responsabilidades respecto al desempeño de un sistema. En este caso se trata de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, como sistema que contempla el entorno social, organizacional, recursos físicos, financieros, humanos y los procesos que interactúan e interrelacionan hacia determinados fines.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1. Objetivo General**

Realizar un diagnóstico de las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, que permita conocer los factores que potencian o limitan el cumplimiento de sus funciones en el marco de una gestión de calidad, con el propósito de proponer acciones y recomendaciones específicas para mejorar su desempeño y capacidad de priorización de soluciones por parte de las autoridades municipales.

### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Identificar las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga para ejercer sus funciones.

- Analizar la asignación de recursos financieros para el fortalecimiento y/o desarrollo de las capacidades institucionales, así como la calidad del gasto de dichos recursos en el presupuesto en los últimos dos años.
- Conocer si las autoridades y alta dirección de la Municipalidad Distrital de Zúñiga priorizan las capacidades institucionales de la Municipalidad para el cumplimiento de sus funciones.





## CAPITULO II: DISEÑO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION

### 2.1 Tipo de investigación

La forma de investigación que se eligió para el presente trabajo, fue el **“Estudio de Caso”**, toda vez que permite examinar a profundidad y con gran nivel de detalle el objeto o unidad de estudio. Según señalan Francke y Piazza<sup>(5)</sup> “la unidad de análisis del caso puede ser un individuo, un grupo, una empresa, o una organización”. De acuerdo a lo antes mencionado, es importante resaltar el comentario de Marilee Grindle (2007)<sup>(6)</sup>, al decir que las intervenciones de los gobiernos no se introducen en el vacío; se construyen sobre las capacidades existentes, aún cuando éstas se consideren deficientes. Es más, la autora ofrece un marco para analizar las capacidades institucionales, el cual tiene en consideración cinco dimensiones: recursos humanos, la organización misma, las organizaciones con las que se relaciona, el contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social.

Sin embargo, el enfoque propuesto por organismos internacionales (Banco Mundial y UNICEF, 1999) asume una visión más compleja y amplia, que considera individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades. Por lo tanto, esta perspectiva borra las fronteras que distinguen las intervenciones de las capacidades institucionales, de las intervenciones para generar el desarrollo.

Teniendo en consideración que la investigación se centra en conocer específicamente las capacidades institucionales para la gestión y cumplimiento de las funciones de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, se ha tomado en consideración el marco de referencia propuesto por Marilee Grindle.

Es importante mencionar que el fin del estudio de caso es mejorar el conocimiento de la gerencia social en varios sentidos, tales como: a) Identificar tipos de prácticas gerenciales, b) Identificar obstáculos y/o potencialidades, c) Ver la aplicabilidad en contextos diversos y d) Generar soluciones posibles en cuanto a métodos y técnicas de investigación<sup>(7)</sup>.

### 2.2 Estrategia Metodológica

La estrategia metodológica que se consideró adecuada para la investigación es **“Cuali-Cuantitativa”**, que permite conocer de manera exhaustiva la identificación de las capacidades institucionales actuales de la municipalidad, la percepción y

prioridad de las autoridades respecto a las capacidades institucionales, así como analizar la asignación de recursos financieros para el fortalecimiento institucional.

La forma de investigación y la estrategia metodológica suponen el desarrollo de acciones que permitan una mirada a profundidad sobre las capacidades institucionales de la municipalidad y el ejercicio de sus funciones e implementación de políticas sociales.

## 2.3 Unidad de análisis

Se ha tomado como unidad de análisis a la Municipalidad Distrital de Zúñiga por tratarse de un gobierno local con ubicación estratégica y potencialidades, que a pesar de ello, tiene indicadores económicos y sociales poco alentadores.

### 2.3.1 Unidades de análisis

#### Primarias:

- Autoridades y funcionarios de la Municipalidad Distrital de Zúñiga
  - Alcalde y Regidores
  - Gerente Municipal y de Obras
  - Jefe de Rentas
  - Jefe de Asuntos Sociales
  - Jefe de Abastecimientos
  - Jefe de Registro Civil
  - Jefe de Tesorería
  - Personal profesional y técnico
- Población del Distrito de Zúñiga

#### Secundarias

- Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Distrital de Zúñiga
- Presupuestos anuales de la Municipalidad
- Documentos de gestión de la Municipalidad (ROF, MOF, CAP, TUPA)
- Hoja de vida del personal
- Portal del Ministerio de Economía



- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI
- Ley de Municipalidades

## 2.4. Determinación de la muestra

Los criterios de selección son los siguientes:

**Para el componente Institucional:** No se determinó una muestra, se utilizó el universo de la municipalidad, conformada por 25 personas:

- Autoridades (1 Alcalde y 2 Regidores)
- Gerente Municipal y de Obras (2)
- Jefe de Rentas (1)
- Jefe de Asuntos Sociales (1)
- Jefe de Abastecimientos (1)
- Jefe de Registro Civil (1)
- Jefe de Tesorería (1)
- Personal profesional y técnico (16)

**Para el componente poblacional:** Para determinar la muestra se tuvo en consideración el universo de las familias del distrito de Zúñiga que asciende a 535 familias, con una población total de 1,900 habitantes. El tamaño de la muestra fue de 130 familias.

## 2.5 Fuentes de información e instrumentos de recolección

Las fuentes de información son las personas y documentos que proporcionaron información sobre nuestro objeto de investigación. Para los aspectos **cualitativos** las fuentes son entrevistas a: autoridades (Alcalde y Regidores), Gerente Municipal y de Obras, Jefe de Rentas, Jefe de Asuntos Sociales, Jefe de Abastecimientos, Jefe de Registro Civil, Jefe de Tesorería, personal profesional, técnico y población del distrito de Zúñiga. Para los aspectos **cuantitativos** son: los presupuestos de la municipalidad, los planes, el portal del Ministerio de Economía, Instituto Nacional de Información e Informática – INEI y la encuesta aplicada a una muestra de la población.

### Técnicas de recolección

Entrevista semi estructurada: Esta fue la principal técnica de recolección de información, teniendo en consideración que la investigación estuvo centrada en un

tema poco investigado, sobre el cual existen limitados conocimientos por parte de autoridades y funcionarios; se hizo uso del instrumento "Guía de Entrevista". A los jefes de oficina y al personal (profesionales y técnicos); se les aplicó el "Cuestionario".

Observación: Se visitaron todas las oficinas de la municipalidad con el fin de recoger información cualitativa relacionada a infraestructura física, equipos y tecnología informática. Se hizo uso del instrumento "Guía de observación".

Revisión documentaría: Se utilizó esta técnica para conocer el nivel de manejo del tema y percepción de los formuladores y ejecutores de las mismas. La revisión documentaria se efectuó a los siguientes documentos:

**Cuadro N°1**  
**Documentos de la Municipalidad**

Institución	Documento
Municipalidad Distrital De Zúñiga	- Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021
	- Reglamento de Organización de funciones - ROF
	- Manual de Organización de Funciones - MOF
	- Cuadro de Asignación de Personal - CAP
	- Texto Unico de Procedimientos Administrativos - TUPA
	- Cuadro Unico de Infracciones y Sanciones
	- Reglamento de Procesos Administrativos
Ministerio de Economía	- Reglamento de Asistencia, permanencia y Puntualidad del personal.
	- Sistema Integrado de Administración Financiera de Gobiernos L. SIAF

Fuente: Municipalidad Distrital de Zúñiga. Documentos de gestión. Portal de Transparencia del Ministerio de Economía.  
Elaboración propia

Análisis de Hoja de Vida. Para conocer el nivel de preparación y experiencia del personal que labora en la municipalidad, se hizo uso del instrumento "Guía de observación o entrevista".

Encuestas: Se realizó a la población para conocer opiniones de los servicios que brinda la Municipalidad Distrital de Zúñiga y percepción del actuar de la municipalidad. Se hizo uso del instrumento Cuestionario Estructurado.

## 2.6 Proceso del trabajo de campo

La identificación de los actores para el acopio de la información se realizó en dos niveles:

a) En la Municipalidad Distrital de Zúñiga:

Previamente se realizó el contacto verbal con autoridades y jefes, quienes amablemente aceptaron contribuir con la investigación, y se programaron reuniones de acuerdo a su disponibilidad de tiempo.

La aplicación de los instrumentos de recolección de información se realizaron sin mayores contratiempos, lográndose cumplir con las metas trazadas en el plan y cronograma de trabajo. Se tuvo previsto realizar el levantamiento de información de 26 personas de la municipalidad y se logró la meta.

b) En el caso de los informantes locales:

Se priorizaron las familias del área urbana y de los asentamientos humanos aledaños. La meta prevista fue 130 personas y se aplicó a 134.

**Cuadro N°2**  
**Actores Entrevistados**

<b>Público</b>	<b>Informantes</b>
Autoridades Municipales	-Alcalde Distrital - Regidores (2)
Funcionarios municipales	- Gerente Municipal
	- Jefe de Abastecimiento
	- Asesor Legal
	- Jefe de Registro Civil
	- Jefe de desarrollo Social
	- Jefe de Obras
Trabajadores	- Asesor Contable
	- Jefe de Tesorería
	- Jefe de Rentas
Trabajadores	- Técnicos y obreros
Población	- Familias

Fuente: Municipalidad Distrital de Zúñiga.  
Elaboración propia

El trabajo de campo también permitió obtener información documental de la municipalidad.

Cabe resaltar la colaboración del alcalde y del gerente municipal, quienes se encargaron de programar las citas con los regidores y funcionarios; y con

relación a la población se hizo de conocimiento a través de un comunicado que fue ubicado en la municipalidad y en los centros comerciales, y además fue perifoneado.

Luego de la aplicación de los instrumentos en campo, se procedió a integrar la información a fin de tenerla centralizada, como paso previo al procesamiento de la misma, el cual se hizo haciendo uso del programa estadístico STATA.

En líneas generales el trabajo de campo fue una experiencia enriquecedora desde el punto de vista profesional y gratificante toda vez que hubo mucha predisposición por parte de los actores, que en todo momento respondieron con confianza las preguntas formuladas durante la entrevista.



## CAPITULO III: MARCO TEORICO REFERENCIAL

### 3.1 La descentralización en el Perú

#### 3.1.1 Centralismo, desconcentración y descentralización en el Perú

Desde el nacimiento del Estado peruano, la organización administrativa ha estado centrada en la capital, dando lugar al denominado “centralismo limeño”, el que se mantiene fuerte y arraigado, días a pesar de los intentos por revertirlo. No es necesario analizarlo en profundidad para percibir que Lima está creciendo aceleradamente en términos de población, con las implicancias políticas, económicas, culturales, sociales y jurídicas que ello genera, produciendo la migración de peruanos del interior atraídos hacia una Lima que se hace atractiva porque es el núcleo de transmisión de los procesos de globalización hacia el interior del país, la que no se lleva a cabo eficientemente. Desde Lima se generan, sistematizan y organizan las decisiones relevantes, tanto para el país, como para cada gobierno regional o local.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la precepción de estudiosos del centralismo, la descentralización y la desconcentración:

Cuadro N° 3

**Percepciones de la Centralización, Descentralización y Desconcentración**

CENTRALIZACION	DESCENTRALIZACION	DESCONCENTRACION
<p>"Son centralizadas todas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado. (Ferrando Badía)</p>	<p><b>Desde un punto de vista administrativo</b>, es un principio de organización según el cual a partir de una institución central se generan entidades con personería jurídica propia sujetas a la política general de la entidad central, pero que en razón de la naturaleza diferencial de las funciones y actividades que deben cumplir, se les otorga una autonomía operativa suficiente para asegurar el mejor cumplimiento de ellas" (Manuel Pérez).</p>	<p>cual la ley otorga, de forma regular y permanente determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una dispersión objetiva de funciones y un sometimiento jerárquico al poder ejecutivo. Se establece por una norma reglamentaria general, fundamentada en el principio de delegación de la distribución de funciones (Paula Gallo - Universidad de Bs Aires).</p>
<p>La Centralización y el Centralismo son ineficientes, no son equitativos y llevan a la exclusión social</p>	<p><b>Desde un punto de vista jurídico</b>, la descentralización: "es la transferencia de funciones orgánicas, administrativas y políticas del poder central hacia instancias locales o regionales (Chamané Orbe).</p>	
	<p><b>La descentralización</b> es una formas jurídicas en que se organiza la administración y el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos</p>	<p><b>La desconcentración</b>, también es una forma jurídica en que se organiza la administración y el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos .</p>
	<p><b>Los órganos de la descentralización</b> están fuera de la relación jerárquica del poder central.</p>	<p><b>Los organismos de la desconcentración</b> están sujetos al poder jerárquico, ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.</p>
	<p><b>Los organismos descentralizados</b> tienen personalidad jurídica y patrimonio propios,</p>	<p><b>los órganos desconcentrados</b> carecen de los dos.</p>
	<p>No existe diferencia en cuanto a las funciones que pueden desarrollar.</p>	<p>No existe diferencia en cuanto a las funciones que pueden desarrollar.</p>
	<p> puede haber descentralización sin desconcentración.</p>	<p><b>La "desconcentración"</b> se refiere simplemente a la dispersión territorial; e implica cierto grado de descentralización.</p>
	<p><b>En la Descentralización</b>, existe autonomía, se transfieren las competencias, hay 2 ó más entes con personalidad jurídica, tiene patrimonio propio y se maneja autónomamente y el control es en ciertos temas y de manera mutua.</p>	<p><b>En la Desconcentración</b>, no existe autonomía, se delegan las competencias no se transfieren, hay un órgano con personalidad jurídica y otro inferior que actúa en nombre y por cuenta de aquel, su patrimonio es el de la sede central y el control del superior es total.</p>

Fuente:Gonzales de Olarte, Efraín. La Descentralización en el Perú: Diagnóstico y propuestas. En Seminario. "Descentralización fiscal, equidad y democracia", 27 de Agosto de 1998. Lima, Universidad del Pacífico, CONADES III, 1998, p. 24. Planas, Pedro. La Descentralización en el Perú republicano. Lima: Municipalidad Metropolitana de lima.1998

Elaboración propia

**3.1.2 La descentralización en el Perú**

**3.1.2.1. Marco legal**

En el Perú existe un amplio marco legal, que enfatiza que, para el buen cumplimiento de las diversas políticas que implementa el Estado, se requiere que las instituciones sean capaces de cumplir con sus funciones, así como asumir las nuevas competencias que les transfiere el proceso de descentralización.



## La Reforma del Estado

Con la reforma, en el Perú se dio inicio a la descentralización, la regionalización y la modernización del Estado. Estos tres procesos involucran a las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local quienes, desde cada una de las instituciones públicas que dirigen, tienen la enorme responsabilidad y tarea de diseñar acciones concretas que permitan que estos procesos se hagan realidad en el país.

El hecho de pasar a un Estado descentralizado, exige realizar diversos ajustes en las instituciones para eliminar trabas en la puesta en marcha del nuevo esquema. Cabe resaltar que en todo proceso de reforma, los gobiernos locales cumplen un rol muy importante y de plena responsabilidad.

El artículo 188 de la Constitución<sup>(8)</sup> define a la descentralización como una forma de organización democrática que acerca al Estado a la población y una política permanente de carácter obligatorio, cuyo objetivo es el desarrollo integral del país y una oportunidad para mejorar los servicios que se brindan a la población

En el Perú, a lo largo de su historia republicana, se han realizado diversos intentos para organizar y gestionar el Estado de manera descentralizada. El referente previo al actual proceso fue el implementado sobre la base de la Constitución Política de 1979, el Plan Nacional de Regionalización (Ley N° 23878, 1984) y la Ley de Bases de la Regionalización (Ley N° 24650, 1987). Desde su creación las regiones tuvieron serios obstáculos, para asumir la gestión y responder a las expectativas que se generaron. La desactivación del proceso de regionalización fue una de las tantas medidas antidemocráticas que se consideraron con la aprobación de la nueva Constitución en 1993.

La nueva constitución no cambió la forma en que se ejerció el poder estatal porque continuó siendo centralista, había poco espacio de actuación de los gobiernos locales y concentración del poder estatal en el Presidente de la República.

Con la renuncia del presidente Fujimori en noviembre 2000 debido a graves denuncias de corrupción, se inició el periodo de transición democrática, durante el cual la descentralización paso a ocupar el primer plano como tema clave e incluyó reformas a la Constitución de 1993.

Tres fueron las razones por las que se requería reformar la estructura del Estado: i) adoptar políticas de descentralización del poder, ii) iniciar un proceso de devolución de la autonomía a las municipalidades y, iii) la necesidad de contar con nivel intermedio de gobierno: los gobiernos regionales que reemplazaron a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que eran solo órganos desconcentrados.

### **La Reforma Constitucional- Ley N° 27680**

En el capítulo XIV del Título IV de la presente ley, se estipula lo relacionado a la descentralización se amplían las competencias de los gobiernos locales en materia de: desarrollo económico, aprobación del plan de desarrollo concertado, creación modificación o supresión de tasas administrativas, planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, fomento de la competitividad, inversiones y financiamiento para la ejecución de proyectos y obras, y el desarrollo de servicios turísticos, entre otras. Es necesario precisar que la descentralización no es un fin en sí misma, sino un proceso permanente cuyo fin último es mejorar la calidad de vida.

### **Ley de Bases de la Descentralización Ley N°27783<sup>(9)</sup>**

La ley de Bases de la Descentralización en el Art. N°6 establece como uno de sus principales objetivos:

- A nivel político: la "Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales"
- A nivel administrativo: "Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas administrativos que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos".
- A nivel social: "Promover el desarrollo humano, y educación y capacitación orientada a forjar un capital humano, la competitividad nacional e internacional".
- A nivel económico: Desarrollo económico auto sostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país.



### **Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades<sup>(10)</sup>**

La Ley Orgánica de Municipalidades establece las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

**El artículo 8°** faculta a los gobiernos locales con relación a los Programas Sociales, a:

- ✓ Planificar y concertar el desarrollo social en su circunscripción, en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales.
- ✓ Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y de desarrollo social del Estado, propios y transferidos.
- ✓ Promover y concertar la cooperación pública y privada en los distintos programas sociales locales.

**El artículo 86°** autoriza a los gobiernos locales en lo relacionado a la promoción del desarrollo económico local

- ✓ Diseñar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible del distrito y un plan operativo anual de la municipalidad, e implementarlos en función de los recursos disponibles y de las necesidades.
- ✓ Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos, a fin de mejorar su competitividad.
- ✓ Concertar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción sobre la elaboración y ejecución de programas y proyectos que favorezcan el desarrollo económico del distrito.
- ✓ Promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad de las zonas urbanas y rurales del distrito.

**El Artículo 33°** establece a los gobiernos locales a realizar otorgamiento de concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales.

#### **3.1.2.2. Etapas del proceso de descentralización**

Primera etapa (2002-2006), se caracterizó por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales y el arranque de

la reforma con el avance de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, en el marco de un sistema de acreditación. Con los resultados del Referéndum del 2005 se marcó el cierre de esta primera etapa.

Segunda etapa (2006–2011), caracterizada por la reorientación de la estrategia descentralista, el reemplazo del Consejo Nacional de Descentralización (CND), por la Secretaría de Descentralización en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la aceleración del proceso de funciones, la aparición de nudos críticos del proceso que demandan nuevas reformas, la consolidación de los gobiernos regionales y el surgimiento de nuevos actores en la escena regional y municipal (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Mancomunidades, Juntas de Coordinación Interregional, entre otras). Esta etapa se identificó por el shock descentralizador. Las medidas adoptadas y los cambios producidos, plantearon la urgencia de revisar la política de descentralización fiscal originalmente diseñada.

Tercera etapa (2011 en adelante), tiene como reto la adecuación del diseño normativo institucional del gobierno nacional, regional y local, con el propósito de fortalecer el funcionamiento del Estado descentralizado.

### **3.1.2.3 Financiamiento de los gobiernos regionales y locales**

Otro aspecto de este proceso es contar con gobiernos descentralizados con capacidades financieras y económicas para asumir las responsabilidades y funciones transferidas. A diez años de iniciado el proceso, una de las principales limitaciones para la gestión descentralizada es la escasa y desigual disponibilidad de recursos financieros por parte de los gobiernos regionales y locales. Ello es el resultado, principalmente, de un esquema de financiamiento público basado en transferencias presupuestales desde el nivel nacional. A pesar de la entrega de poder y responsabilidades a los gobiernos descentralizados, ésta no ha ido acompañada de un modelo de financiamiento progresivo que se oriente -en el largo plazo- a la autonomía para el ejercicio de sus funciones, persistiendo su dependencia financiera del Gobierno Nacional.

La asignación del presupuesto público a los gobiernos regionales y locales ha experimentado una evolución, en promedio positiva en términos

nominales, para los gobiernos descentralizados durante los últimos cinco años, como lo muestra el cuadro a continuación:

**Cuadro N° 4**

**Asignación de los presupuestos públicos**

(En millones de nuevos soles)

NIVEL DE GOBIERNO	2007	2008	2009	2010	2011
Gobierno Nacional	46,031	54,558	54,752	62,803	62,594
Gobierno Regionales	14,158	16,355	18,682	19,336	13,839
Gobierno Locales	11,128	19,873	23,736	18,853	12,017
<b>TOTAL</b>	<b>71,318</b>	<b>90,786</b>	<b>97,17</b>	<b>100,992</b>	<b>88,45</b>

Fuente: Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Zúñiga e información del SIAF - MEF  
Elaboración propia

Sin embargo, en términos porcentuales muestra una tendencia regresiva observándose un incremento en la participación del Gobierno Nacional, lo que evidencia una tendencia "re-centralista" del presupuesto público.

**Cuadro N° 5**

**Asignación de los presupuestos públicos**

(En porcentaje)

NIVEL DE GOBIERNO	2007	2008	2009	2010	2011
Gobierno Nacional	65%	60%	56%	62%	71%
Gobierno Regionales	20%	18%	19%	19%	16%
Gobierno Locales	16%	22%	24%	19%	14%

Fuente: Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Zúñiga e información del SIAF - MEF  
Elaboración propia

Si bien es cierto que la ejecución del gasto público de los gobiernos regionales y locales es positiva pues ejecutaron el 81.2% y el 79.9% respectivamente del presupuesto total asignado en el 2010, es importante comentar que el gasto realizado, en cuanto al gasto planificado, ha presentado desviaciones.

Ello se explica por dos razones: a) la falta de claridad y cambios constantes en las directivas presupuestales del MEF provocando errores en la planificación del gasto por parte de los gobiernos descentralizados; y, b)

por la carencia de planes institucionales conindicadores y metas que permitan una eficiente planificación desde los niveles descentralizados, restándole así previsibilidad a la gestión del presupuesto público.

### **3.2. Descentralización en el Perú, escenario para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales.**

Existe consenso en los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización sobre la necesidad de desarrollar y fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para afrontar los retos que el proceso implica.

Por lo que es importante revisar, el marco normativo existente en el tema de fortalecimiento institucional, puesto que en las normas aparecen los lineamientos orientadores para el ejercicio de una gestión eficiente y concertadora.

#### **3.2.1. Marco normativo**

Las principales normas que orientan la dimensión del proceso de descentralización referida al fortalecimiento institucional son: La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley 27867, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Ley N° 28273 y su Reglamento.

#### **Ley N° 27867 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. (11)**

En el Art. N°4 de esta ley se establece que la finalidad de los gobiernos regionales es fomentar el desarrollo regional integral sostenible, que garantice el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Uno de sus principales principios es desarrollarse "bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño".

#### **Ley N° 28273- Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (12)**

Esta ley estipula que, para que los gobiernos regionales y locales reciban y ejerzan las funciones materia de transferencia, deben desarrollar las capacidades de gestión para asumir las transferencias. Para ellos deben

ser capacitados y recibir asistencia técnica de los actores de la acreditación: el Consejo Nacional de Descentralización o el que ejerza sus funciones, los gobiernos regionales y locales.

### **Ley Nº 27658 Ley de Modernización de la Gestión del Estado<sup>(13)</sup>**

Esta ley considera un proceso político-técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacerlos compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno, así como con los planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica.

**El Artículo 4**, establece como finalidad la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía y con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados

**El Artículo 5**, define como principal acción la **Institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados**, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.

**El Artículo 12**, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado se apoya en la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas pilotos de modernización en las entidades de la Administración Pública Central, gobiernos regionales y gobiernos locales. Ellos implica una reorganización integral, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros.

Teniendo en consideración la presente ley, es oportuno que la Municipalidad Distrital de Zúñiga tanga a bien ver la posibilidad de aprovechar este proceso de modernización integral.

En el marco de esta Ley, se promulgó la "Ley del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal" - Ley 29332



## **D.S. N° 004-2013-PCM Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**

### **Ley 29332 Ley del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal<sup>(14)</sup>.**

#### **Artículo 1º.- Finalidad**

El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, tiene como objeto incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución del gasto en inversión no financiera.

#### **Artículo 2º.- Fines y objetivos del Plan de Incentivos**

1. Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
2. Mejorar la ejecución de proyectos de inversión, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
3. Simplificar trámites.
4. Mejorar la provisión de servicios públicos.

Los recursos asignados a las municipalidades por el Plan de Incentivos se destinan exclusivamente al cumplimiento de los fines y objetivos del Plan.

#### **Artículo 6º.- De las metas del Plan de Incentivos**

Las municipalidades deben cumplir con determinadas metas para acceder a los recursos del Plan de Incentivos.

Concedores del marco legal que responsabiliza a los gobiernos locales de la implementación de las políticas nacionales, se requiere conocer cómo viene ejerciendo sus funciones la Municipalidad Distrital de Zúñiga.

### **3.2.2. Relevancia del desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la descentralización**

De acuerdo al marco normativo, los gobiernos regionales y locales requieren desarrollar capacidades tanto para recibir las transferencias de competencias como para ejercerlas adecuadamente.

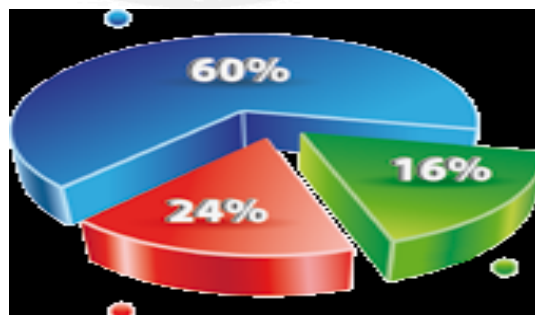
El Perú es uno de los países de América Latina que presentamenor calificación de los recursos humanos al servicio del Estado. Ello se explica por déficit en la calidad de la educación<sup>(15)</sup>, y por la propia estructura del servicio nacional de recursos humanos que restringe el acceso y la formación de cuadros altamente capacitados, de acuerdo a las necesidades institucionales<sup>(16)</sup>; así como el nivel remunerativo del sector público no es competitivo en relación a la actividad privada.

En este contexto, el Estado ha llevado a cabo esfuerzos para desarrollar capacidades en sus funcionarios y técnicos. Según el Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, "el Estado gasta alrededor US\$ 100 millones al año en capacitación de sus servidores".

De otro lado, se ha incrementado la oferta de capacitación, tanto a nivel de cursos cortos como de especializaciones de post grado (maestrías y doctorados), los mismos que son impartidos por instituciones públicas y privadas a nivel nacional. Como se observa en el siguiente gráfico: el 60% de las capacitaciones son impartidas por instituciones de Lima, el 24% por instituciones de provincias y el 16% por instituciones internacionales. Esta oferta es heterogénea y no necesariamente obedece a criterios identificados o que respondan a la demanda de los gobiernos regionales y locales

Gráfico N°1

### Oferta de capacitación en Gestión Pública



Fuente: Universia Perú. Elaboración propia

En materia de fortalecimiento de capacidades, se han desarrollado acciones aisladas sin norte y se priorizaron actividades enfocadas en el proceso de

transferencia sectoriales. En el 2006, el “Shock de la Descentralización” hizo más notorio el desbalance entre la entrega de funciones y las capacidades de los recursos humanos para gestionarlas.

En respuesta, se produjo el incremento de iniciativas de capacitación a funcionarios de los gobiernos regionales y locales, por parte de instituciones públicas y privadas. Estas iniciativas no estaban articuladas, ni tienen una agenda común y su impacto en el fortalecimiento institucional no es verificable. Además, muchas de ellas, no consideran la demanda que proviene de los gobiernos regionales y locales.

La ausencia de un sistema nacional de recursos humanos moderno, agrava la situación. En el caso de los gobiernos regionales, no sólo han heredado las falencias de la estructura desconcentrada del gobierno central, como es el caso de los CTAR, sino que no se han estructurado sobre la base de un sistema de recursos humanos eficiente y que gestione por resultados.

En ese escenario, la creación de SERVIR es un elemento prometedor para la construcción de un sistema de recursos humanos aunque, actualmente, sus iniciativas no se orientan a resolver el problema de fondo: la implementación de un sistema de carrera pública o servicio civil que asegure una burocracia calificada, remuneraciones adecuadas, incentivos y medición de desempeño, escuelas para optimizar la función pública, entre otros.

De otro lado, con el cambio de autoridades en los gobiernos regionales y locales, también se producen cambios de los cuadros profesionales y técnicos. De esa forma se pierde al personal capacitado y con experiencia en el ejercicio de sus funciones. Ello genera un retroceso en las acciones de fortalecimiento de capacidades desarrolladas tanto por el Gobierno Nacional como por la cooperación internacional, pues las acciones implementadas se ven truncadas por los continuos cambios. Por ello, el fortalecimiento de capacidades se considera aún como un tema pendiente en el proceso de descentralización.

Es necesario diferenciar el fortalecimiento de capacidades de la capacitación. Mientras que la primera se orienta a dar respuesta a las necesidades y responsabilidades de gestión de las entidades públicas desde un enfoque de resultados que comprenda estrategias de sostenibilidad, financiamiento e incentivos, la segunda se centra en la formación en torno a las expectativas de las personas. Así, el fortalecimiento de capacidades está ligado a la reforma del



Estado, de ahí que sea necesario en los tres niveles del gobierno, sobre todo en el contexto de los procesos de reforma institucional de algunos gobiernos regionales en la aplicación de los programas de incentivos dirigidos a las municipalidades y en las reformas de los sectores del Gobierno Nacional para que cumplan con su nuevo rol rector. Asimismo, el fortalecimiento de capacidades requiere de normas y sistemas administrativos para la gestión, y en ese tema tiene particular importancia la creación y funcionamiento de SERVIR.

SERVIR<sup>(17)</sup> es el ente rector de la política de recursos humanos del Estado peruano y como tal es la autoridad encargada de formular la política nacional del servicio civil. El Decreto Legislativo N° 1023 dispone que, las entidades del nivel nacional y descentralizado se encuentran obligadas a seguir los lineamientos elaborados por esta institución y coordinar sus acciones correspondientes al fortalecimiento de sus recursos humanos. La coordinación de SERVIR y de la Secretaría de Descentralización, es básica para seguir desarrollando un eficiente proceso de fortalecimiento de capacidades.

Los gobiernos descentralizados deben asumir un rol activo en el fortalecimiento de sus cuadros en el marco de una mejora institucional, empezando por identificar sus necesidades para luego generar estrategias de solución. Ello pasa por la formulación de metodologías de fortalecimiento institucional y de capacidades, selección de proveedores y la elaboración de un eficiente sistema de monitoreo.

### **3.2.3. Principales demandas de capacitación y asistencia técnica en gestión pública de los gobiernos locales**

Para lograr el funcionamiento eficiente de un mercado de servicios, se requiere que los gobiernos sub nacionales puedan identificar las prestaciones que requieran en función de sus necesidades y competencias, de comprometer la asistencia de sus profesionales y de poder financiar los servicios.

Si bien los gobiernos regionales habrían aprobado Planes de Desarrollo de Capacidades para dar cumplimiento a uno de los requisitos del Sistema de Acreditación, éstos no definirían con claridad sus necesidades. Incluso se presentan debilidades en los niveles descentralizados para definir Términos de

Referencia con especificidades sobre actividades y productos, así como para exigir su cumplimiento.

Por ello, se requiere brindar instrumentos a los gobiernos descentralizados para realizar un autodiagnóstico de necesidades de capacitación y asistencia técnica para que puedan definir qué servicios requieren y formular Términos de Referencia y monitorear el desarrollo de consultorías.

Otro aspecto a tener en cuenta es que no se dispone de fuentes de financiamiento para el fortalecimiento institucional. Si bien muchos gobiernos descentralizados vienen recibiendo recursos significativos, éstos sólo pueden ser destinados a proyectos de inversión, con lo cual actividades puntuales de capacitación o asistencia técnica no pueden ser financiadas.

Ahora bien, durante estos años, los gobiernos descentralizados han presentado serias dificultades para ejecutar los presupuestos asignados, sobre todo en el caso de aquellos que reciben grandes sumas provenientes de canon y regalías. Es importante conocer cuáles son los problemas específicos que limitan su capacidad a fin de tomar las medidas correctivas en el más breve plazo.

Para fortalecer la demanda se deben generar incentivos adecuados, orientadas a premiar prácticas de buen gobierno; tales como Ciudadanos al Día y PRODES, desarrolló el Concurso del Fondo de Incentivos Especiales - FIE «Innovación en Gestión y Buen Gobierno», orientado a premiar a los gobiernos descentralizados que demuestren haber desarrollado iniciativas y prácticas innovadoras de buen gobierno en temas de gestión orientada al servicio del ciudadano, articulación, entre otras. En este campo, la capacidad de los gobiernos descentralizados para identificar sus necesidades y definir con claridad los servicios que requieren aún es muy débil

#### **3.2.4. Plan de capacitación y asistencia técnica en gestión pública**

**El artículo 86º** de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone, que el Consejo Nacional de Descentralización formule el Plan de Capacitación en Gestión Pública, con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y acelerar un proceso ordenado de transferencias; y en la segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de Descentralización, dispone que, en la etapa preparatoria del proceso de descentralización, el Ejecutivo se encarga del Plan de Capacitación a nivel regional, municipal y local.

El Plan de Capacitación en Gestión Pública debe incluir los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de los sistemas administrativos (presupuesto, personal, etc.).
- Actualización y simplificación de los textos únicos de procedimientos administrativos
- Adopción de sistemas electrónicos de procesamiento de información, y
- Fortalecimiento de las capacidades de formulación y evaluación de los proyectos

Con la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización se creó la Secretaría de Descentralización. Durante los últimos años la Secretaría de Descentralización ha implementado acciones para fortalecer los recursos humanos de los gobiernos regionales y locales, en el marco de la aceleración de la transferencia de funciones y el inicio del enfoque de gestión descentralizada, ejecutando lo siguiente:

- Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades- PNDC para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales -- PNDC 2010-2012<sup>(18)</sup>.
- A partir del PNDC, los gobiernos descentralizados formulan e implementan sus propios planes de desarrollo de capacidades en gestión pública.
- Como parte de la implementación del PNDC, la Secretaría de Descentralización viene llevando a cabo una serie de capacitaciones, asistencias técnicas, entre otros eventos, en los que participan servidores públicos de los gobiernos regionales y locales, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro Nº 6**

**Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010 – 2012**

<b>Capacitación en alianza con universidades públicas y privadas</b>	* Diplomado en Desarrollo Económico Territorial y Competitividad.
	* Diplomado en Gestión Pública Descentralizada.
<b>Asistencias Técnicas</b>	* Formulación de Planes Regionales de Desarrollo de Capacidades -PRDC * Formulación de Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades.
<b>Intercambio de experiencias</b>	* Pasantía a Colombia para fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales en gestión pública descentralizada.
	* Pasantía a España para fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales en materia de cohesión social.

Fuente: Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales.  
Elaboración: Propia

A la fecha, no se tiene conocimiento si la Secretaría de Descentralización tiene programado un proceso de ajuste o reorientación del Plan de Capacitación, que pudiera contribuir en constituirlo en una herramienta útil de información para los actores involucrados en el mercado de servicios de capacitación y asistencia técnica.

Por ello se postula que, más que formular un nuevo Plan, el Estado debería establecer lineamientos que orienten la prestación de servicios, brindar información sobre la calidad de los servicios prestados por los distintos proveedores y, en zonas de mayor rezago, apoyar con financiamiento a los gobiernos descentralizados para que puedan contratar los servicios ad-hoc que requieran en el mercado. En cuanto a los lineamientos mencionados, se recomienda que éstos aborden aspectos como enfoque sobre el desarrollo de capacidades en la gestión pública, potenciales herramientas a utilizar, características comunes de actividades de capacitación y asistencia técnica, entre otros.

En suma, lo que se plantea es que el Estado principalmente oriente y brinde información que contribuya a una mejor articulación entre la oferta de servicios de proveedores privados y la demanda de los gobiernos descentralizados.

### **3.2.5. Avances y retos en los próximos años**

- A partir de octubre de 2006 se aceleró el proceso de transferencias de funciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales, previéndose que al 30 de junio de 2012 se debería culminar toda transferencia, pero a la fecha aún no se ha realizado la total transferencia administrativa de las funciones. El Gobierno Nacional reporta que se ha avanzado en un 90,3% (4342 funciones transferidas de un total de 4810 funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).
- Esta aceleración del proceso dejó de lado la acreditación de capacidades para las transferencias, alteró el diseño inicial de la descentralización que proponía un proceso gradual y el desarrollo de capacidades como elementos centrales de las transferencias. Con ello se modificaron las

condiciones para la eficacia de la gestión descentralizada prevista en la Ley de Bases de Descentralización.

- En el caso de los gobiernos locales, el proceso de transferencia de los programas sociales, no fue cumplida la programación y, la transferencia efectiva de estos programas, fue suspendida en dos oportunidades. Tal fue el caso del Programa de Complementación Alimentaria-PCA a cargo del PRONAA, cuya transferencia fue prevista en el Plan Anual de Transferencia 2007 pero que se hizo efectiva la transferencia en el año 2012. Ello se debió en gran medida a la resistencia de las entidades nacionales.

En el cuadro precedente se puede apreciar los avances con relación a las transferencias de los programas, proyectos, fondos.

**Cuadro N° 7**  
**Avances de transferencia períodos 2007- 2011**

PROYECTO/FONDO/PROGRAMAS	SECTOR	Ejec./Prog. 2007 -2011	% de Avance
<b>A. Transferencias a gobiernos locales</b>			
<b>MUNICIPALIDADES DISTRITALES</b>			
1. Municipalización de la Gestión Educativa	MINEDU	35/144	24.3
2. Pilotos para la transferencia de la Gestión de la Atención Primaria de la salud	MINSA	40/100	40
3. Infraestructura deportiva del IPD	MINEDU – IPD	00/24	Pendiente
4. Programa de Complementación Alimentaria –MML	MIMDES - PRONAA	02/043	5
<b>MUNICIPALIDADES PROVINCIALES</b>			
5. Programa Integral de Nutrición	MIMDES - PRONAA	0/195	Pendiente
6. Red de Protección Social (wawa wasi, violencia familiar, CEDIF)	MIMDES	0/195	Pendiente
7. Sociedades de Beneficencia Públicas y Junta de Participación Social	MIMDES -INABIF	55/102	53
8. Infraestructura deportiva	MINEDU - IPD	01/036	3
<b>B. Transferencias a gobiernos regionales</b>			
9. MINAG	MINAG	3/008	38
• Proyectos Especiales de INADE			
• Transferencia de Proyectos Especiales de Irrigación			
10. Ministerio de Agricultura	MINAG	21/26	81
• Maquinaria y equipo			
11. MINEDU –IPD	MINEDU - IPD	0/9	Pendiente
• Infraestructura deportiva del IPD			
12. PRODUCE	PRODUCE	40/77	52
• Desembarcaderos, Centros Acuícolas y módulos de comercialización			

Fuente: Proceso de Descentralización – Pro descentralización  
Elaboración: Propia

- Está pendiente culminar con la delimitación de las funciones de cada nivel de gobierno. Tal es así que aún se encuentra por aprobar cinco



Leyes Orgánicas de Funciones y diez matrices de competencias y funciones de los sectores.

- Se requiere las necesarias reformas institucionales de los gobiernos regionales, toda vez que el diseño de la estructura organizacional y las normas que regulan las competencias de los gobiernos regionales no responden al carácter dinámico de la descentralización y a las exigencias de la gestión descentralizada.
- Existe falta de claridad sobre los componentes del rol rector de los Sectores del Gobierno Nacional, lo que determina la realización de algunas acciones que expresan la persistencia del enfoque centralista de la gestión gubernamental. Por ejemplo la aprobación de normas de carácter sectorial que imponen obligaciones al personal de las direcciones regionales; o de aquellas que limitan el uso de recursos financieros por parte de los gobiernos regionales y las municipalidades

Es importante mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales-PNDC 2010-2012 tiene en consideración el enfoque por competencias.

### 3.3. Enfoques de capacidades

#### 3.3.1. Enfoque por competencias

##### **Las Competencias necesarias para un buen desempeño: Conocimientos, Habilidades y Aptitudes**

Según Amartya Sen<sup>(19)</sup>, es fundamental dotar a la persona de las capacidades para poder generar su propio desarrollo, por lo tanto la ampliación de la capacidad del ser humano tiene importancia directa e indirecta para conseguir el desarrollo. Muchos tomadores de decisiones como son las autoridades Nacionales, Regionales, Provinciales y Locales no son conscientes de esta necesidad; toda vez que priorizan capacidades económicas y descuidan las sociales e institucionales. Esto no les permite propiciar el desarrollo en sus jurisdicciones; ya que se cuenta con instituciones que no tienen las competencias técnicas, legales y presupuestales; así como contar con trabajadores que realizan labores rutinarias, en algunos casos por no contar con las capacidades para hacerlo.



Para impulsar el desarrollo de las capacidades en las personas, existen diversas técnicas tales como el coaching, que es una disciplina capaz de facilitar procesos de aprendizaje transformacional, en los que las personas, equipos y organizaciones descubren y desarrollan su potencial, ampliando sus posibilidades de acción, calidad y efectividad de sus formas de trabajo y convivencia; pero lo que comúnmente se realiza son las actividades de capacitación, entendida por Hoshi 2008(20), como un proceso de enseñanza-aprendizaje dirigido a objetivos predeterminados que modela la conducta del personal. El aprendizaje es cambio; si no hay cambio, no hay aprendizaje.

Como producto de la capacitación, se origina un cambio en las competencias de las personas. Rodríguez Feliu (21), entiende **la competencia** como *“Conjuntos de conocimientos, habilidades, disposiciones y conductas que posee una persona, que le permiten la realización exitosa de una actividad.* Asimismo Boyatzis (Woodruffe, 1993)(22) señala que son *“conjunto de patrones de conducta, que la persona debe llevar a un cargo para rendir eficientemente en sus tareas y funciones”*.

Es importante distinguir el concepto anterior, de la definición de competencia como atribución o facultad de una organización para realizar determinada función.

Las organizaciones al elaborar sus programas de capacitación, debe contar con un estudio de demandas de capacitación, a fin de definir el tipo de capacitación que se debe brindar, teniendo en consideración el perfil actual del personal y las capacidades psicológicas del ser humano, las cuales consideran tres grandes ámbitos diferentes:

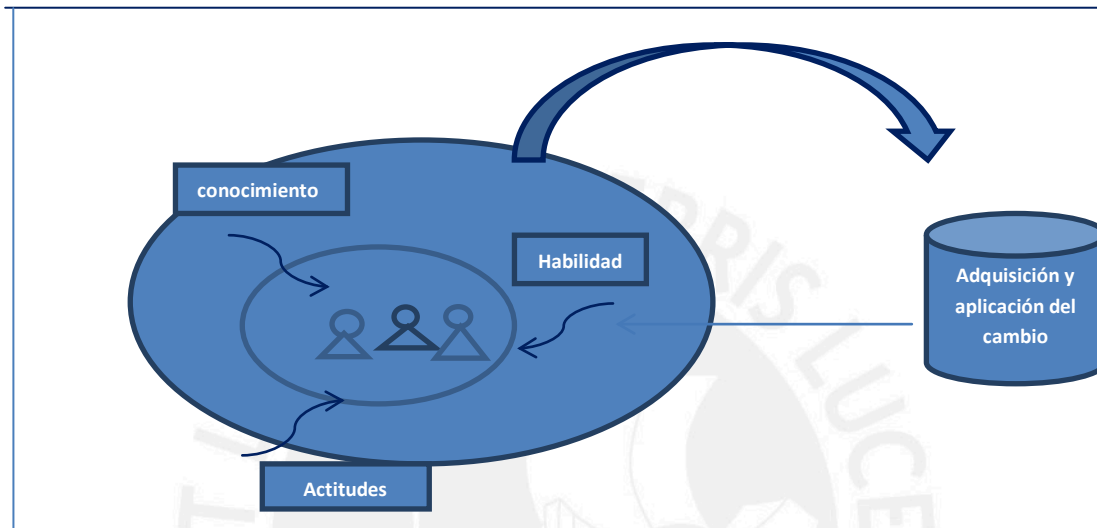
- El cognitivo: capacidades relacionadas con los conocimientos, los conceptos y las ideas.
- El psicomotriz: capacidades relacionadas con la realización de acciones. Aquí encontramos todo lo que son habilidades y destrezas.
- El afectivo: capacidades relacionadas con los sentimientos, las emociones y las actitudes.

La Real Academia Española, define el *Conocimiento* como la acción y efecto de conocer, haciendo uso de cada una de las facultades sensoriales del hombre en la medida en que están activas: Entendimiento, inteligencia, razón natural; mientras tanto la *Habilidad* es la capacidad y disposición para algo, y

la *Actitud* es la postura del cuerpo humano, especialmente cuando es determinada por los movimientos del ánimo, o expresa algo con eficacia.

Gráfico N° 2

## Enfoque de Competencias



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública, 2009. Elaboración propia

Comúnmente las capacitaciones sólo se enfocan en ofrecer lo más fácil que es el conocimiento, descuidando los otros elementos (habilidades y actitudes), el resultado es contar con personal con mucho conocimiento pero que tiene deficiencias en aplicarlos y en su comportamiento, Campirán, Guevara,<sup>(23)</sup> lo denomina "Erudito Incompetente"; por otro lado si se pretende poner énfasis en hacer las cosas (Habilidad) descuidando los conocimientos y actitudes se tendría un "Hábil incompetente" no sabrían porque hacen las cosas y por último el "Refinado" personal incompetente que no sabe ni hace nada (conocimientos y habilidades), pero que tiene muy buenas relaciones interpersonales, es decir una buena actitud.

Para que las personas se desempeñen productivamente, cumplan con sus resultados y generen valor social en una situación de trabajo debe haber un equilibrio en los tres elementos (conocimiento, habilidad y actitud).

Toda vez que el PNDC tiene en consideración el enfoque de competencias sería necesario que no solo se enfoque en brindar capacitación, sino que se tenga a bien los otros elementos (habilidades y actitudes).

### 3.3.2. Enfoque por gestión de resultados

Este enfoque en el ámbito privado data de los años 50, cuando Peter F Drucker planteó la Gerencia Por Objetivos - GPO (management by objectives, MBO), según la cual el proceso de establecer objetivos y monitorear su progreso debería permear toda la organización.

La Gestión por Resultados<sup>(24)</sup> es un enfoque de gestión estratégica cuyo objetivo es garantizar que todas las actividades están estructuradas de manera que permitan lograr los resultados deseados.

El Colegio de Licenciados en Administración-CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo <sup>(25)</sup> señalan que el objetivo último de la GPR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. La Gestión Por resultados, considera los principales procesos: planificación, seguimiento y evaluación.

#### La Gestión Por Resultados-GPR en América Latina

En América Latina han venido produciéndose una serie de grandes reformas vinculadas a la GPR, entre ellas, destacan las siguientes:

- Presupuesto por Resultados– PPR
- Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP
- Sistemas de Administración Financiera Integrada, SAFI
- Sistemas de Compras

En nuestro país ya se encuentran implementadas las reformas vinculadas a la Gestión Por Resultados, antes comentado y están lideradas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

### 3.4 Diferentes énfasis al enfoque de capacidades institucionales utilizadas en la gestión pública

El concepto de "capacidad institucional", en el transcurso del tiempo ha sido interpretado de diversas maneras, y asumió varias denominaciones, tales como: capacidad estatal, capacidad de gestión pública, capacidad administrativa.

**En la década de los años 80**, las intervenciones destinadas a mejorar las habilidades para cumplir las funciones y metas propuestas fueron conocidas como "**Fortalecimiento Institucional**", y se centraron en buscar solucionar problemas concretos de la organización, es decir "puertas adentro" así como dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos.

**En la década de los años 90**, las actuaciones relacionadas a las capacidades institucionales cambian, toda vez que las entidades cooperantes que eran las que financiaban estas intervenciones en los países en vías de desarrollo; en el marco de cumplir con la agenda de desarrollo sostenible; reconocen que los Estados no pueden funcionar bien a menos que las instancias de los gobiernos subnacionales sean capaces de poner en marcha políticas públicas, administrar efectivamente sus recursos, responder oportunamente las demandas de la población y ser impulsores de su desarrollo. Esta nueva aspiración se convierte en el "*buen gobierno*". (26)

Con el fin de promover esta nueva aspiración, surge la definición de **Construcción de Capacidades Institucionales**, entendiéndose como "el proceso a través del cual individuos, organizaciones y sociedad mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas, alcanzar objetivos y entender sus necesidades de desarrollo sostenible. Es importante comentar que la visión que tiene el concepto de construcción de capacidad es muy amplia, tal es así que equipara **capacidad** con **desarrollo**.

Esta visión amplia de capacidad institucional, dio paso al concepto de **Construcción de Capacidad Sostenible**, el cual pone límites en la actuación y menciona tres dimensiones: a) el desarrollo del recurso humano; b) el fortalecimiento organizacional; y c) las instituciones.

Actualmente, la capacidad de las instituciones públicas se relaciona con la gobernanza. Según Nico Nelissen (27) "La capacidad institucional" se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.

Como apreciamos han sido diferentes énfasis y denominaciones por los que ha pasado el tema relacionado a las capacidades institucionales. La presente investigación considera y retoma algunos de estos aspectos.

### 3.5. Desarrollo de capacidades versus construcción de capacidades

Es necesario tomar conocimiento acerca de las opiniones que tienen los diferentes autores con relación al significado de desarrollo y construcción de capacidades; toda vez que en los últimos años ambos términos se han utilizado como sinónimos muy a pesar de tener connotaciones diferentes. Por lo consiguiente, esta aclaración va a permitir utilizar en la presente investigación el concepto apropiado.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD(28) la construcción de capacidades se refiere a la creación de capacidades, basándose de que no existe ninguna capacidad que pueda utilizar como partida.

Del mismo modo, el PNUD define el desarrollo de capacidades como un proceso y se basa en la premisa de que en todos los contextos (personas, organizaciones y entorno), siempre existen algunas capacidades, sobre las cuales se puede dar inicio y que todo diagnóstico con el fin de desarrollar capacidades se debe dar en estos tres niveles de lo contrario los resultados serán sesgados. Además precisa que aun cuando haya algunas capacidades, si no existen incentivos y recursos suficientes, no será posible avanzar y cumplir con las metas propuestas.

Leonard Barton (29) propone cuatro actividades que permiten desarrollar capacidades y a la vez evitar que ellas se tornen en rigidez:

En definitiva el desarrollo de capacidades se realiza principalmente mediante las actividades correspondientes a las funciones de implementación (gestión operativa y control de gestión). Así, 1) la resolución compartida de problemas ocurre en el campo de las operaciones como efecto de dificultades propiamente operativas, pero también como resultado de la identificación de



errores y fallas mediante el control de gestión. 2) La experimentación suele ser resultado del análisis de la información resultante del control de gestión, aunque también puede surgir por iniciativa propia de los operadores. 3) La actividad operativa o implementación puede generar por sí misma nuevas capacidades mediante espirales de cambio adaptativo. Finalmente, la importación de conocimientos suele activarse a partir de la toma de conciencia de las debilidades existentes en la marcha institucional, lo que suele ser resultado que se tengan en consideración experiencias similares.

### **3.6. Relación del Desarrollo de Capacidades y Desarrollo Humano**

El enfoque del desarrollo humano, definido como el proceso para ampliar la gama de opciones de las personas, no es sinónimo de un aumento de los ingresos sino de una mejora de su bienestar general (acceso a educación y salud, la libertad de expresión, el estado de derecho, el respeto por la diversidad, la protección contra la violencia y la conservación del medio ambiente). La existencia o inexistencia de estas condiciones y el hecho de que las personas puedan o no utilizarlas para mejorar su bienestar dependerán de la existencia de capacidades suficientes en las personas, las organizaciones y de un entorno favorable.

Por tanto, el desarrollo de capacidades es una de las formas más eficaces de fomentar el desarrollo humano sostenible. A través del fortalecimiento de las capacidades de las personas, las organizaciones y contar con un entorno favorable, el desarrollo de capacidades contribuye a sentar las bases para una participación significativa en los procesos de desarrollo nacional y local y, así, en el logro de resultados de desarrollo sostenibles. A la vez, toda mejora del desarrollo humano (por ejemplo la alfabetización funcional o una fuerza laboral saludable) conduce al desarrollo de capacidades. Lo antes comentado me permite aclarar lo relacionado al desarrollo de capacidades.

### **3.7. Dimensiones y niveles de las capacidades Institucionales para la gestión pública**

Siguiendo esta línea, con el fin de analizar, las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, para el cumplimiento de sus funciones, así como para asumir las funciones transferidas por la descentralización; luego de haber revisado diversa literatura, se ha priorizado la metodología propuesta por Marilee Grindle (30), la cual enfoca el análisis por dimensiones y niveles.



La investigación resaltarán cuatro de las cinco dimensiones propuestas; la primera orientada a los recursos humanos, la segunda a la Organización misma la tercera las organizaciones con las que se interrelaciona el Municipio y la última el contexto institucional del sector público.

### 3.7.1 Dimensiones

**3.7.1.1. Dimensión 1: Recursos humanos.** Es la base para el accionar de cualquier tipo de organización; sin embargo su solo maniobrar no es suficiente para lograr capacidades institucionales relevantes, de ahí que este nivel se relaciona con los otros niveles. Esta dimensión hace referencia a todo los temas que conciernen al personal que dispone la organización: Número, categorías, reclutamiento, promociones, sueldos y salarios, capacitación, evaluaciones, motivaciones, destrezas entre otros aspectos.

**3.7.1.2. Dimensión 2: La Organización misma.** Esta dimensión se considera como la combinación de estructuras, procesos, recursos financieros y estilos de gestión; donde se pone en práctica los conocimientos, habilidades y destrezas para el desempeño de funciones. Esta dimensión define metas, relaciones de autoridades, provee incentivos o desincentivos, circuitos de información y comunicación. Todo esto constituye el KNOW HOW de la organización.

**3.7.1.3. Dimensión 3: Organizaciones con las que se relaciona.** Hace mención a los actores con los que se relaciona la organización, para funcionar efectivamente se refiere a las instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil; con las que interactúa y efectúa coordinaciones para la ejecución de determinadas actividades.

**3.7.1.4. Dimensión 4: El contexto institucional del sector público.** Entendido como las normas, valores y reglas que estructuran los comportamientos institucionales. Incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad propia. Abarca también el soporte presupuestario (31).

**3.7.1.5. Dimensión 5: El entorno económico, político y social.** Es el entorno en el que la institución se encuentra inmersa para el desarrollo de sus actividades. El contexto puede ser favorable o puede restringir.

### 3.7.2. Niveles de la capacidad

Para una mejor comprensión y análisis de las capacidades institucionales, Grindle, ubica a las dimensiones antes comentadas en tres niveles de la

capacidad (Micro, Meso y Macro). El trabajo se centrará en los niveles micro y meso.

### **3.7.2.1. Nivel Micro: Recursos Humanos**

Se centra en el recurso humano de la organización, hace mención a los conocimientos, habilidades y aptitudes de las personas, las cuales son utilizadas en el ejercicio de las funciones de la organización, también se le conoce como capital humano o social

En este nivel el análisis se realiza haciendo uso de interrogantes, tales como: ¿Los trabajadores tienen clara la misión de la institución?, ¿Los trabajadores tienen las habilidades que requiere su trabajo?, ¿Los trabajadores cuentan con la infraestructura necesaria (materiales, espacio, sistema de cómputo, recursos financieros) para el cumplimiento de sus funciones?, ¿La cantidad de personal es suficiente para realizar el trabajo?, ¿El personal es capacitado de acuerdo a las tareas que realiza?, ¿El personal cuenta con incentivos que los motive?, ¿El nivel remunerativo que perciben los trabajadores está de acuerdo al trabajo que realizan? etcétera.

### **3.7.2.2. Nivel Meso: La Organización misma y con las que se relaciona**

Se analiza la capacidad de gestión de la organización en el fortalecimiento organizacional y en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de funciones de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente (25). Las interrogantes frecuentes que surgen en este nivel son: ¿La organización tiene la misión clara?, ¿Cuentan con los recursos (financieros, materias primas, tecnológicos, información) suficientes?, ¿Cuenta con prácticas de gestión adecuadas?, ¿Existe coordinación entre las organizaciones?, entre otras.

**Gráfico N° 3**

### **Niveles de Capacidades Institucionales**



Fuente: Adaptado de Stéphano Willems y Baumert, Capacidades. Elaboración Propia

### **3.7.2.3. Nivel Macro: El contexto institucional del sector público y entorno económico, político y Social**

Siguiendo con Angélica Rosas Huerta<sup>(32)</sup>, este nivel se refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Las actividades se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector; cambios legales y de política; reforma constitucional, etcétera. Por tanto, el éxito de una política depende de las instituciones y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

Antes de dar inicio a la investigación, se estimó pertinente tomar conocimiento de las diferentes experiencias y estudios que se han realizado a nivel internacional y local, con relación a las condiciones institucionales en las que operan las organizaciones para el cumplimiento de sus funciones así como para promover su propio desarrollo.

## **3.8. Experiencias internacionales y nacionales relacionadas a Capacidades Institucionales**

### **3.8.1. En el ámbito Internacional**

El tema de las capacidades institucionales siempre estuvo presente en la gestión pública, pero sin la suficiente importancia de parte de las instancias de gobierno (nacional, regional y local). En los años ochenta, cuando se dieron las “reformas de primera generación”, éstas estuvieron enfocadas en promover ajustes estructurales y la mayor confianza y prioridad estaba en el mercado, porque se pensaba que era el que generaría, por sí sólo, las condiciones de crecimiento e incluso de integración social<sup>(33)</sup>. Sin embargo, los resultados no eran acordes a la visión de la reforma.

En los años noventa toma relevancia los temas relacionados a las capacidades cuando se aplica la “segunda generación de reformas del Estado”, centradas en promover un conjunto de medidas administrativas al interior del mismo Estado, para lograr eficiencia en la provisión de servicios, efectividad para mejorar su

cobertura y calidad, y el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad privada (34). En esta oportunidad se reconoce que las medidas no sólo se deben dirigir hacia afuera, sino también hacia adentro, es decir, a las instituciones.

En el entendido de que las capacidades institucionales son la piedra angular en todo proceso de modernización y reestructuración de la gestión pública bajo el marco del proceso de descentralización, es enriquecedor conocer las experiencias que vienen desarrollando otros países, como España, donde el proceso de desarrollo de capacidades se ha institucionalizado a partir del fortalecimiento de espacios como el Instituto de Administración Pública.

La experiencia alemana, con la implementación de planes de fortalecimiento de capacidades, tiene como uno de sus principales logros su consolidación y empoderamiento más allá de su no obligatoriedad legal para su implementación, trasladando dicha responsabilidad al marco de la responsabilidad ciudadana, y enfocándose en la claridad que debe existir en la relación entre ciudadanía y administración pública, materializada en el vínculo: cliente-servicios públicos.

Cabe resaltar que los países europeos son conscientes de cuán importante es el tema de las capacidades institucionales para el logro de sus objetivos, al nivel de haberlo institucionalizado y los ha motivado a transmitir sus experiencias a los países de América Latina.

En América Latina, una de las experiencias es la realizada por Enrique Cabrera Mendoza (35) auspiciado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en México. Esta investigación sistematiza la experiencia de las Capacidades Institucionales en Gobiernos Sub Nacionales y Municipales del País.

La experiencia se inicia en el año 2003 como producto de la *descentralización fiscal*, la cual no sólo debe plantearse en términos económicos-financieros sino que es inevitable conocer las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales.

Al respecto se originaron posiciones polarizadas. Por una parte, hay quienes sostienen que los gobiernos subnacionales deben contar con mayores recursos financieros, ya que de ellos dependería la construcción de un nuevo sistema federal. Por otra parte, hay quien sostiene que la descentralización fiscal hacia los gobiernos subnacionales debe esperar, ya que estos no tienen todavía las

condiciones institucionales requeridas para asumir mayores compromisos. A nuestro parecer ambas posiciones extremas fallan.

Esta experiencia para el análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, toma en cuenta los siguientes factores: **a) el intercambio horizontal de información, que** puede generar efecto multiplicador ante la observación de las mejoras prácticas; **b) El marco regulatorio**, la puntualidad de las normas jurídicas determinan en gran medida la eficacia de las instituciones; **c) La estructura organizacional**, es clave en toda institución. Una estructura enorme y saturada con mecanismos de control tiende a ser más lenta y menos eficiente que otra estructura donde el sistema de gestión es moderno. En este elemento también se debe analizar lo relacionado al capital humano; **d) la intensidad democrática de la acción pública en el nivel estatal**, los cambios democráticos han modificado el nivel de presión al que se ven sometidos los gobiernos subnacionales por la rendición de cuentas y por la transparencia de la información pública.

De la experiencia mexicana se rescatan las principales enseñanzas y recomendaciones.

#### **Aprendizajes**

- El intercambio de información horizontal es clave para el desarrollo de las instituciones
- Los municipios son las instancias de gobierno más cercano a la población y constituyen espacios apropiados para el desarrollo.
- Existe una frágil institucionalidad a nivel de gobiernos locales.
- El conocimiento de las condiciones institucionales de los gobiernos locales pueden convertirse en el factor crucial para determinar en qué medida un proceso de descentralización puede ser más o menos eficiente.

#### **Recomendaciones**

- El análisis previo de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, fue necesario antes de emprender la política de descentralización fiscal.

Otra investigación relevante sobre experiencia de capacidades institucionales, fue realizada por el Centro de Investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo Argentina (36). El trabajo consistió en realizar un análisis acerca de las capacidades institucionales de los gobiernos



locales de la Región Nuevo Cuyo para gestionar, de modo asociado con otros municipios, políticas, programas y proyectos a escala microregional. La investigación pone su foco en el proceso de creación, en las modalidades de gestión y organización. En función de estos puntos, fue la reflexión y tornó a las restricciones más relevantes en la capacidad institucional que dificultan la ejecución de proyectos asociativos de carácter intermunicipal.

En los años noventa los gobiernos locales de la República Argentina experimentaron un proceso de redefinición de sus roles como consecuencia del proceso de descentralización de la administración pública, el proceso de globalización y el desmantelamiento del Estado de Bienestar en Argentina. Como consecuencia de estos procesos, las autoridades locales se vieron obligadas a asumir nuevas funciones, competencias y responsabilidades; sobrecargando las tradicionales competencias locales vinculadas al mantenimiento del espacio y la infraestructura pública, a la regulación de la industria y comercio, y a la prestación de servicios públicos básicos.

La creación de organismos asociativos municipales (microrregiones entre otros), es un fenómeno que surge a partir de la presentación de los procesos antes mencionados como una estrategia de gestión innovadora desarrollada por las autoridades municipales para potenciar el crecimiento socioeconómico de las comunidades locales en un contexto competitivo global.

Respecto de los organismos intermunicipales formalmente creados en la región durante la última década, se consideró que la inexistencia de modelos de gestión, aunado a la ausencia de capacidades institucionales en los municipios locales, son factores que han condicionado el desempeño de las microrregiones intermunicipales. La reducción de los déficits de capacidades institucionales constituye un desafío político, técnico y económico que los gobiernos locales deben emprender cuanto antes si desean mejorar el desempeño institucional de los organismos asociativos municipales.

### **Aprendizaje**

- Iniciativas de asociatividad de las instancias locales, con el fin de propiciar el desarrollo de sus jurisdicciones.
- La modernización de la gestión en los gobiernos locales elemento clave.
- Limitaciones de los gobiernos locales para el cumplimiento de sus funciones.



- Las capacidades institucionales desafío para instancias de gobierno, que se deben atender prioritariamente.

Según esta experiencia se rescata que, para llevar adelante una gestión pública intermunicipal eficiente, se requiere que las administraciones locales que participen en experiencias asociativas, cuenten con capacidades institucionales.

Habiendo tomado conocimiento de la experiencia mexicana y argentina respecto a la importancia que se debe poner a las capacidades institucionales antes de emprender políticas sociales, es necesario conocer cómo se viene desarrollando el tema en nuestro país.

### **3.8.2. En el ámbito Nacional**

Entre las medidas de impulso al proceso de descentralización, y como estrategia para brindar viabilidad y sostenibilidad a dicho proceso como una iniciativa del gobierno central, se materializó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales (37), teniendo como propósito brindar un marco de referencia a través del cual puedan desarrollarse iniciativas orientadas al desarrollo y fortalecimiento de las competencias en gestión para los funcionarios públicos de los gobiernos regionales y locales.

El Plan sienta su marco conceptual en un enfoque de competencias con una clara predominancia del componente de capacitación, por lo que es necesario comentar que, no sólo se debe enfatizar la capacitación, sino también las capacidades psicológicas y culturales, las cuales se acentúan mucho más en espacios rurales o sectores que no necesariamente están articulados a los centros urbanos.

Este Plan, entendido como componente de un proceso de reforma, tendrá que sostener también el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, en el entendido de forjar capacidades locales para asumir estas nuevas competencias.

Es importante mencionar que el rol de ente rector de la Presidencia de Consejo de Ministros, más allá de ofrecer capacitación, debería garantizar el logro del Plan de Capacidades articulado y que se implementen procesos en función a la heterogeneidad de nuestro territorio. Asimismo, debe velar que las instituciones

públicas y privadas que desarrollen capacidades para los gobiernos regionales y/o locales, articulen sus proyectos y programas con los objetivos del plan.

Otra experiencia nacional, que hace mención a las capacidades institucionales de los Gobiernos Regionales, fue realizada por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República<sup>(38)</sup>; respaldado por el proyecto USAID-PERU Pro Descentralización, durante el período 2009-2010.

Se hace mención que los Gobiernos Regionales son la instancia para ejecutar la principal Reforma del Estado "La descentralización", la cual busca el desarrollo integral del país.

La hipótesis de partida del estudio es que con el diseño institucional normado para los gobiernos regionales, lograr una gestión regional exitosa, sólo puede ser a costa de múltiples ineficiencias y sobre todo esfuerzos institucionales, debido a la insuficiencia claridad en su rol y competencias, restricciones relacionadas a su autonomía y limitaciones relacionadas con recursos y capacidades.

El estudio analiza los casos de los Gobiernos Regionales de Arequipa, La Libertad, Huancavelica, Cajamarca, Junín, San Martín y Apurímac.

De las experiencias reales realizadas, se constató que con sus esfuerzos de reforma, los gobiernos regionales estaban respondiendo a un diseño institucional que por sus múltiples inconsistencias, los limita fuertemente para actuar. Es por ello que se optó por iniciar el análisis del diseño organizacional, el cual de acuerdo al texto constitucional se limita a fijar sus instancias de gobierno, sin prefijar nada con respecto a su estructura administrativa.

### **3.9. Desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de los proyectos sociales**

Habiéndose referido anteriormente a las capacidades institucionales, se estima necesario abordar lo relacionado a la gestión de los proyectos sociales, para lo cual se ha revisado diversa bibliografía. La investigación tiene en consideración la propuesta que presenta la Comisión Económica para América Latina-CEPAL<sup>(39)</sup>, que se refiere específicamente a la gestión de proyectos sociales, lo

cual permitirá contar con indicadores para medir las capacidades con que cuentan los municipios para su gestión.

Respecto al papel de la gestión, la CEPAL menciona que su función es la de identificar y subsanar en las diversas etapas de los proyectos, situaciones que impidan el buen cumplimiento de las metas, las cuales deben estar acordes con los objetivos trazados.

Asimismo, la CEPAL hace mención que, para el perfeccionamiento de la gestión de proyectos, es necesario tener presente ciertos requisitos que abarcan lo político, organizacional y conductual.

Los proyectos sociales son mecanismos que ponen en acción a la política social y requieren de una gestión eficaz y eficiente. En el Perú, como se comentó anteriormente, la política social no existe como política pública; lo que hay es un conglomerado de políticas sectoriales y programas estatales dispersos y descoordinados.

### **3.9.1. Requisitos para el buen desempeño de la gestión de proyectos sociales**

#### **a) Requisitos políticos**

Las políticas macroeconómicas y sociales establecidas por el gobierno así como los planes estratégicos a nivel país, son el marco para que se articulen los programas, proyectos y cualquier otra intervención social en un ámbito determinado. Tal vez el desafío para una gestión de calidad, es el desarrollo de capacidades para superar obstáculos contextuales a través de la creación de alianzas, la construcción de la legitimidad y la preservación de los criterios técnicos y operacionales, de los embates de eventuales presiones clientelistas y de la arbitrariedad burocrática.

#### **b) Requisitos organizacionales**

Las organizaciones encargadas de los proyectos sociales deben contar con adecuada definición de funciones y delimitación de sus competencias, así como objetivos y metas a alcanzar. Las metas deben ser cuantificables, de tal manera que permitan evaluar y medir el impacto social. Por consiguiente es importante conocer la estructura organizacional y funcional de las instituciones,

e identificar si sus roles y relaciones de dependencia y comunicación, permiten integrar y articular las diferentes áreas.

Además de lo anteriormente comentado, el personal de las diversas áreas requiere contar con las condiciones institucionales para el buen cumplimiento de sus funciones.

### **c) Requisitos conductuales**

En este marco organizacional, la gestión presenta nuevos requerimientos que deben ser satisfechos por los gestores de proyectos. Estos requerimientos tienen que ver con los aspectos conductuales, psicológicos y actitudinales, los cuales permitirán identificar oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades, para poder tomar acciones en el momento oportuno.

#### **3.9.2. La estructura en la gestión social**

La estructura al interior de los programas sociales define los cargos, roles y normas que permiten implementar los procesos requeridos, considerando dos dimensiones: a) La exoestructura en la que está inserto el programa, y b) la endoestructura que refleja los aspectos organizativos del programa.

De acuerdo al análisis organizacional que se aplique a los municipios, se va a conocer cómo los gobiernos locales están organizados, sus procedimientos, coordinaciones y grado de interrelación entre las diversas áreas. Asimismo, se tomará conocimiento si con esa organización, cumplen con eficiencia y efectividad los objetivos trazados.

Los gerentes sociales juegan un rol muy importante en el cumplimiento de la misión, objetivos y metas institucionales, por lo que se requiere que dicho personal cuente con ciertas competencias que les permita desenvolverse con facilidad en dicha gestión.

Por tanto, es importante que se defina el perfil con las competencias requeridas para el cargo, la formación personal que debe tener así como la que debe brindar a la institución, y los criterios de evaluación de desempeño.

De acuerdo a la forma como las unidades administrativas organicen el trabajo, se requiere tener en consideración lo siguiente:

- La descripción de los cargos e identificación de las relaciones de autoridad.

- Los grados de especialización y habilidades en función de las tareas;
- Los canales de comunicación entre las unidades y a su interior.
- Los flujos de la información necesarios para realizar de procesos y funciones
- La capacitación y entrenamiento requeridos por el personal.
- Los grados de integración y diferenciación de tareas.
- Los dispositivos de enlace y coordinación exigidos por la departamentalización;
- El tramo de control de cada cargo.

### 3.9.3. El Proceso de gestión en sí y los Proyectos sociales

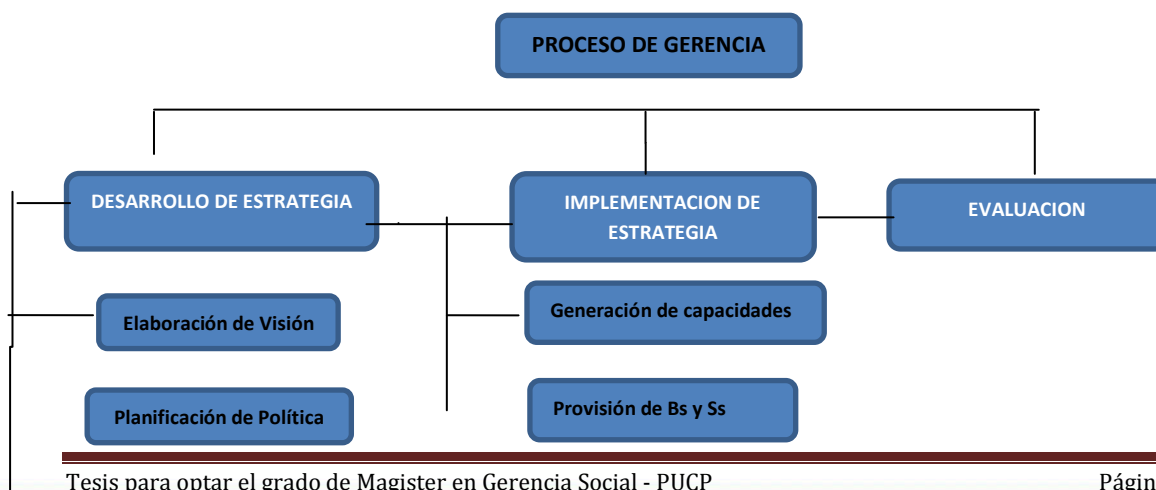
Partiendo de la aseveración que la función de la gestión es identificar y resolver situaciones que perturben la marcha de los proyectos, y ejecutar la conversión con la mayor eficiencia posible (33), es necesario comentar que tales situaciones se pueden presentar en cualquier etapa del ciclo del proyecto: formulación, ejecución, seguimiento o evaluación, por lo que se requiere identificar las capacidades institucionales que permitan a los proyectos sociales cumplir con los objetivos trazados y lograr la sostenibilidad de los mismos.

Para efectos del presente trabajo se tendrá en consideración la etapa de ejecución o implementación de los proyectos, toda vez que los problemas recurrentes se presentan en esta etapa; sin embargo, es considerada un proceso de menor valor en comparación a las etapas de diseño o evaluación.

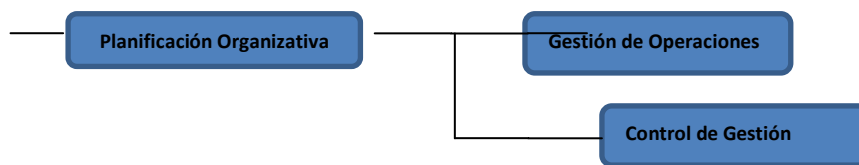
De acuerdo a la propuesta de Carlos Cortázar<sup>(41)</sup>, para el análisis de la etapa de implementación se consideran tres funciones centrales en el proceso gerencial: Desarrollo de estrategia, Implementación y Evaluación, según el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 4**

#### **Etapas de Implementación de los Proyectos Sociales**







Fuente: C. Cortázar Velarde 2004. Una Mirada estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. Washington

Como se comentó en el párrafo anterior, la investigación tendrá en cuenta la etapa de implementación de los proyectos sociales. Tal como se puede apreciar en el gráfico anterior, considera dos funciones: la generación de capacidades y la provisión de bienes y servicios. Esta última función contiene la gestión de operaciones y control de la gestión. De acuerdo a Cortázar ahondaremos estas dos últimas funciones.

### **Gestión de Operaciones**

Las operaciones son el conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar productos o servicios.

Las rutinas, en efecto, son un elemento central de las operaciones. A través de ellas se estandarizan las actividades de gran cantidad de individuos y grupos, se saca provecho a sus habilidades mediante la especialización y se hace posible predecir en cierta medida la cantidad y calidad de los productos o servicios generados. ¿Qué son las rutinas? Nelson y Winter (1987) consideran que las rutinas tienen en las organizaciones un papel análogo al que las habilidades tienen en la acción individual, siendo así un elemento central de las capacidades organizacionales.

La gestión de operaciones dista pues de ser un proceso simple o exclusivamente mecánico en el cual no hay espacio para la deliberación o la reflexión.

¿Cuán importantes son las rutinas en la vida de las organizaciones?

- a) En la acumulación y preservación del conocimiento organizacional,
- b) En la forma y estructura que adquiere la organización y
- c) En el diseño de los puestos de trabajo con relación a lo primero.

### **3.9.4 Las políticas sociales responden a un modelo interactivo e iterativo.**



Al respecto la presente investigación retoma los componentes del INDES;

- **Análisis de la situación y definición de objetivos:** Un adecuado análisis de la situación así como una clara definición de los objetivos; es una regla de oro para el éxito de cualquier política social.
- **Análisis de opciones y base para el consenso social:** Son características fundamentales para alcanzar la sostenibilidad de las acciones sociales.
- **Selección entre opciones**
- **Gestión de la opción seleccionada,** la puesta en ejecución de las políticas requiere de una gerencia especial fundamentada en las siguientes características:
  - Continua interacción con las otras actividades de formación de las políticas;
  - Apertura y permanente interacción con los usuarios e involucrados;
  - Flexibilidad y capacidad de respuesta a los frecuentes cambios del entorno;
  - Claro entendimiento de las viabilidades técnicas, financieras, políticas e institucionales, como base de las acciones a emprender;
  - Un buen conocimiento de su organización así como de su relación con su entorno; y
  - Una gran capacidad coordinadora

Por ello el monitoreo y evaluación considera un sistema integral que se retroalimenta de forma permanente, tal como se aprecia en el modelo propuesto por el INDES.

#### Gráfico Nº 5

**Modelo interactivo e iterativo propuesto por el INDES**



Fuente: Instituto Nacional de Desarrollo – INDES  
Elaboración: Propia

### 3.9.5 ¿En el Perú, cómo se aborda la temática social a través de las políticas sociales?

Históricamente, las políticas sociales en el Perú han tenido como paradigma la figura de un Estado que financia, produce, provee y regula los principales servicios como es la educación, la salud y los programas sociales orientados a los grupos vulnerables. Adicionalmente, la asignación de recursos se ha venido realizando de manera centralizada, sin tomar en cuenta los intereses, necesidades y características particulares de las poblaciones beneficiadas; asimismo no han sido adecuadamente utilizados, no han llegado a quienes deberían llegar y no han generado los resultados esperados. La solución a estos problemas no puede ser reducida únicamente a un incremento de los recursos públicos destinados a los programas sociales, salud y educación; sino que es necesario un cambio total de aspectos institucionales, de gestión y mecanismos de financiamiento.

La política social, es una **política pública**, es decir, un **conjunto de criterios que orientan el comportamiento del Estado**. En el caso de las políticas sociales se refieren a temas específicos sentidos por la población. En el Perú la política social no existe como política pública; lo que hay es un conglomerado de políticas sectoriales y programas estatales dispersos y descoordinados..." (42)". Asimismo; se entiende como el conjunto de las políticas de educación y salud, y un conjunto de programas sociales dirigidos a los grupos en situación de pobreza (43)

**3.9.5.1. Elementos: Intervienen tres elementos:**

- a.- **La población:** en el sentido tradicional, como población objetivo o factor pasivo; pero en un sentido contemporáneo como actriz o promotora.
- b.- **El Estado:** (administración pública o gobierno) como actor o como espacio que recibe la influencia o la presión de la población.
- c.- El tercer elemento está dado por un **conjunto de criterios y líneas de acción** que, al comunicar los dos primeros, constituyen las políticas sociales en sentido estricto.

**Gráfico N° 6**

**Ubicación de la Política Social:**

**UBICACIÓN  
DE LA  
POLÍTICA**



Las políticas sociales sólo pueden existir cuando es resultado de valores compartidos por la sociedad , es decir cuando existe en ella grandes consensos. Los demás elementos como los planes, programas, proyectos, actividades y tareas, características de la labor planificadora vienen después.

Fuente: Héctor Bejar, Justicia Social, Política Social – CEDEP  
Elaboración: Propia

**3.9.5.2. Política social, capacidades y valores**

La política social está muy relacionada con los valores, nos dice Béjar, la formación de una política social supone una preocupación general por la situación de cada uno de los que componen una sociedad, lo que a su vez

supone una base común de cierta generosidad y altruismo. (Ideas asociadas también a la justicia social) Esto es, al mismo tiempo, el consenso de partida sin el cual la política social es imposible, afirma. Dado que, de no contar con el consenso no se tendría el respaldo social indispensable para existir. Esto quiere decir que hay una relación de continuidad entre política social, consenso social y valores sociales. Estas ideas complementan la frecuentes definiciones instrumentales u operacionales que se dan de las políticas sociales como instrumentos para conseguir objetivos predeterminados como el de reducir la pobreza.

La transferencia de programas sociales del gobierno nacional al regional y local constituye un reto y una oportunidad. Un reto en la medida en que muchos gobiernos sub nacionales han expresado limitaciones importantes respecto de recursos humanos y técnicos para asumir estas nuevas responsabilidades en forma eficiente y eficaz.

La desaparición del Consejo Nacional de Descentralización ha determinado el debilitamiento de las acciones de capacitación, orientación y supervisión a los recursos humanos locales que son claves para una adecuada implementación de los programas sociales. Esta es una tarea urgente que debería considerarse entre las obligaciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) de la Presidencia de Consejo de Ministros. (44)

### **La reforma de la descentralización se presenta como una necesidad y una oportunidad.**

La descentralización aparece como una buena oportunidad, para mejorar la gestión social. Implica acercamiento a los beneficiarios y posibilidad mayor de control de los programas por el conjunto social. Sin embargo, la experiencia está demostrando que no es un camino lineal.

Descentralizar programas sociales con efectividad, significa resolver una serie amplia de problemas. Entre ellos producir las transformaciones necesarias en los niveles que delegan facultades y recursos, y establecer puntos de coordinación operativos, También superar ciertos riesgos que se están presentando en la descentralización en la región. Si la descentralización se materializa aplicando a nivel regional o municipal el mismo tipo de modelos burocráticos, de carácter rígido utilizado a nivel central, sus efectos serán limitados, porque sus ventajas mayores desaparecerán.

En opinión de Henry Mintzberg, si descentralizar se sustancia en la imposición de metas cuantitativas fijas y rígidas a los niveles descentralizados, y en presionar para que se cumplan, esa dinámica lleva a un efecto "descentralizador". Respondiendo a la misma, los directivos de las instancias descentralizadas, preocupados por cumplir con las metas, las centralizarán rígidamente hacia ellos mismos. Potenciar las amplísimas posibilidades positivas que ofrece la descentralización significa poner a foco y superar estos y otros riesgos, y crear condiciones favorables al aprovechamiento de sus ventajas comparativas.

Corresponde hacer una puntualización. La gerencia por sí sola no solucionará los agudos problemas de pobreza y desigualdad de la región. Encararlos implica trabajar en múltiples planos. Uno de los más relevantes es desenvolver una amplia concertación social para lograr las profundas transformaciones necesarias. Pero los más imaginativos diseños de política tendrán escasa concreción, sino se cuenta con administraciones públicas eficientes y una sólida gerencia social que garantice la aplicación de esos diseños.

La Gerencia Social, como campo de acción o prácticas y de conocimientos estratégicamente enfocados en la promoción del desarrollo social, consiste en garantizar la creación de valor público por medio de su gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y de la desigualdad, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía.

Kliksberg (2007) señala que "tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales en el enfrentamiento..." de los desafíos del desarrollo social equitativo. La gerencia social, más que un conjunto de conocimientos y prácticas de la administración pública, es un enfoque sobre la manera de formar y gestionar las políticas públicas

Bernardo Kliksberg nos dice que gerenciar proyectos para poblaciones con carencias en campos como la nutrición, la educación el empleo, la vivienda, el desarrollo rural, etc. se muestra en la práctica como una actividad gerencial muy particular que no puede manejarse con enfoques de la administración de empresas privadas o de la administración pública tradicional; se requiere de un enfoque diferenciado, de un enfoque de Gerencia Social.

### **3.10. Gerencia Social y desarrollo de capacidades para la gestión pública de las políticas sociales.**



En cualquier programa social de ciertas dimensiones intervienen múltiples entidades: ministerios, alcaldías, gobernaciones, las ONG, la sociedad civil, comunidades etc. Entre estos suele haber limitaciones para coordinar y la gerencia social trata de maximizar las sinergias entre los distintos participantes.

En segundo lugar, la evidencia mundial da a conocer el alto grado de correlación que existe entre los niveles de participación e involucramiento de la población carenciada en el diseño y gestión con los niveles de éxito de los programas. Una gerencia social, efectiva, favorece por todos los medios posibles la participación.

En tercer lugar, la gerencia social cree en la descentralización. Los programas sociales pueden ser más efectivos si están más cerca de la población a la que se dirige.

En cuarto lugar, un enfoque eficiente de gerencia social se apoya en la cultura de la comunidad. Sus valores, sus creencias, liderazgos naturales, tradiciones, tecnologías no deben ser marginados sino más bien movilizados en favor de éste.

En quinto lugar, en la implementación de los programas sociales, las situaciones cambian continuamente, por lo que es necesario practicar un estilo gerencial adaptativo y flexible que permita ir respondiendo a esos cambios sobre la marcha.

En sexto lugar, en gerencia social se practica el control social del programa. Se trata de que los programas sean transparentes para la sociedad, que haya continua información sobre su marcha (descentralizador, participativo, sinérgico, adaptativo y que apela al control social).

*"América Latina, está enfrentada actualmente a graves e ineludibles déficits sociales. Uno de los diversos aspectos a reexaminar es el gerencial. Desarrollar capacidades para practicar una gerencia social eficiente aparece como un desafío estratégico para la región"* Bernardo Kliksberg.

Las "singularidades" que se presentan en la ejecución de programas sociales de carácter regional, nacional, plantean un cuadro de dilemas gerenciales de carácter muy específico. Su abordaje necesita de un "enfoque de gerencia social" que parta de dichos dilemas. Ese enfoque es, como ya se anticipó, de carácter "heurístico". Se basa en explorar toda esta área desde los marcos de



referencia de las nuevas fronteras tecnológicas en gerencia de organizaciones, buscando al mismo tiempo aprender de los "mensajes" que van dejando las experiencias concretas (45)

Es importante mencionar que las políticas, programas y proyectos sociales; además de contar con un enfoque de gerencia social; las instituciones juegan un rol muy importante toda vez que son las entidades que implementan las políticas; en ese sentido se requiere previamente analizar el comportamiento de las instituciones, con el fin de conocer sus fortalezas y debilidades en el desarrollo de sus funciones y encargos de proyectos y programas sociales. El análisis de las instituciones comprende los aspectos relacionados a las capacidades institucionales, esquemas organizacionales, infraestructura, normatividad, materiales entre otros (46).

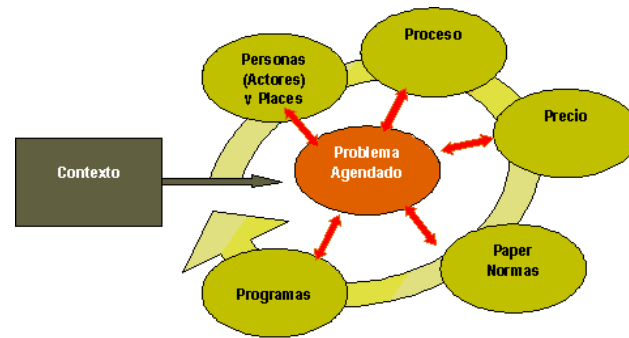
Las instituciones son el espacio donde se implementan las políticas; por lo tanto, gran parte del cumplimiento de las metas, resultados e impactos sociales, depende de cuan fortalecidas se encuentran las instituciones. Según Daft (47), las instituciones para alcanzar las metas propuestas con eficiencia y eficacia, requieren de recursos humanos, financieros, materias primas, tecnológicos y de información. Además, es primordial que todo el proceso sea realizado teniendo en consideración las funciones de planeación, organización dirección y control.

De acuerdo a lo propuesto por Karen Hardee, Imelda Feranil, Jill Boezwinkle, Benjamín Clark, en el círculo de la política se hace mención a un marco de seis componentes ordenados de manera circular alrededor del problema social objeto de la política:

- Problemas que requieren atención de la política
- Personas, actores e instituciones que participan en la política
- Proceso de formulación de políticas.
- Precio o costo de la política.
- Normas (leyes y políticas)
- Programas y performance (rendimiento) para alcanzar las metas.

A ello se añade el contexto social, político y cultural. Este esquema es graficado:

**Gráfico N° 7**  
**Círculo de la Política**



Fuente: Círculo de la política. Karen Hardee, Imelda Feranil, Jill Boezwinkle, Benjamín Clark.

En ese sentido, la presente investigación resalta el componente “personas”, el cual se refiere a los actores que participan en la implementación y ejecución de la política social. Una vez más se confirma en este punto la importante función que desempeñan las instituciones para una efectiva implementación y ejecución de programas y políticas sociales.

Teniendo en consideración todo lo comentado en el marco teórico, es muy importante conocer las condiciones institucionales actuales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga para el ejercicio de sus funciones e implementación de políticas sociales.

### 3.11. Definiciones operacionales

#### 3.11.1. Capacidades institucionales

Según Repetto (48), las capacidades son habilidades para lograr políticas públicas con mayores niveles de “Valor social”. En la misma línea va Grindle y Hilderbran (49) al definir las capacidades como la habilidad de las organizaciones para desempeñarse en sus tareas en forma eficiente, efectiva y sostenible.

Alliance<sup>(50)</sup>, define las capacidades como la habilidad de individuos, organizaciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, plantearse y lograr sus propios objetivos.

La investigación define a las capacidades, como las habilidades que tienen las instituciones y las personas para el desempeño y cumplimiento de sus funciones así como para proponer, diseñar y poner en marcha políticas sociales, haciendo uso eficiente de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, e interrelacionándose con otras instituciones. Esta

capacidad permite fortalecer a la organización como un todo que propicia su propio desarrollo y, por ende, ofrecer sus servicios con calidad.

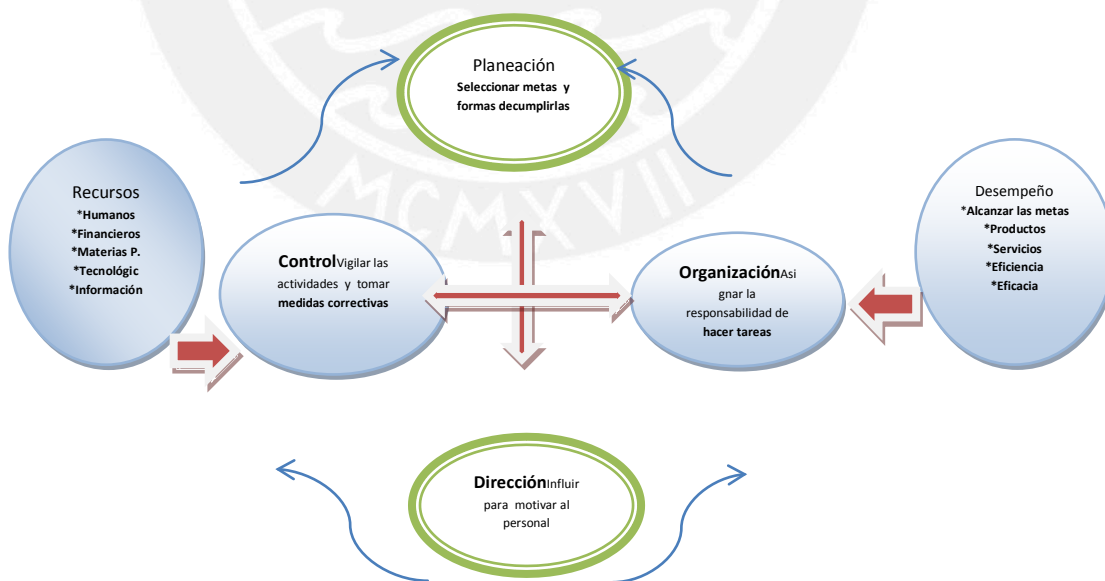
**3.11.2. Gobiernos Locales relacionados como sistemas.**

Es de importancia que las instituciones estén fortalecidas con capacidades de gestión para el buen desempeño de sus funciones, así como para el diseño y ejecución de políticas que contribuyan al desarrollo y a resolver las demandas públicas priorizadas.

Chiavenato (51) define a las instituciones como comunidades sociales constituidas para el logro de objetivos específicos, los cuales pueden ser lucrativos o no lucrativos. Este concepto es complementado por Daft (52), al decir que las instituciones, para alcanzar con eficiencia y eficacia las metas propuestas, las instituciones requieren de recursos humanos, financieros, materias primas, tecnológicos y de información. Además, señala que es primordial que todo el proceso sea realizado teniendo en consideración las funciones de planeación, organización, dirección y control.

**Gráfico N° 8**

**Funciones de una buena administración**



Fuente: Administración. Richard L. Daft.  
Elaboración: propia

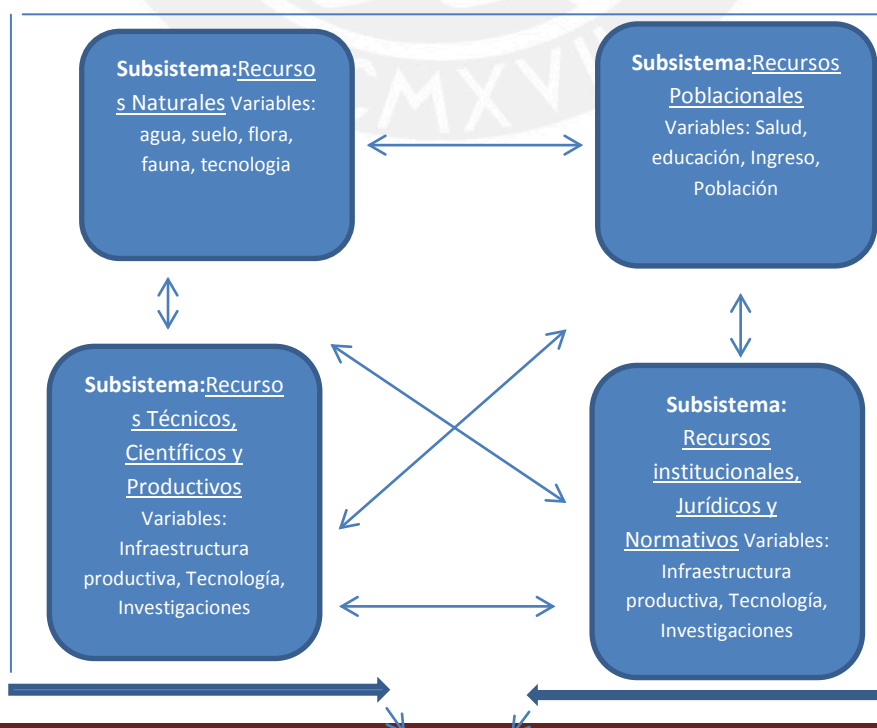
De acuerdo a las nuevas prácticas organizativas y evolución de teorías organizacionales, las instituciones pueden ser analizadas como un todo integrado, tal cual como lo hacen los sistemas que mantienen su existencia a través de la interacción mutua de sus partes o subsistemas.

Los sistemas son conjuntos de elementos interrelacionados con un objetivo común. Hacen uso de recursos que vienen ser los insumos o entradas y que, transformados, dan origen a los productos o servicios (resultados o salidas). Además, operan en un medio que provee los recursos y que, a la vez, es el receptor de dichos resultados (53).

Teniendo en consideración lo comentado, los municipios distritales, siendo instituciones, operan como sistema abierto, porque hace uso de entradas (recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales, financieros entre otros) y salidas (productos y servicios), y se interrelacionan con el entorno con el objeto de producir bienes y servicios, y se mueven en un espacio que tiene como límites sus funciones establecidas.

Gráfico N° 9

**Modelo Sistémico de un espacio territorial**



DESARROLLO Y CALIDAD DE VIDA
------------------------------------

Fuente: Manual de Gestión Integral para el Desarrollo Local. Dejo, Federico 2003

En ese sentido se presenta el modelo sistémico según Federico Dejo (54), el cual se basa en el espacio territorial y en el equilibrio que debe existir entre sus componentes o subsistemas como condición del desarrollo en mejora de la calidad de vida de la población.

Es necesario establecer un modelo de espacio en el que los municipios interactúen, a efectos de determinar los impactos que originan las nuevas funciones que deben asumir producto del proceso de descentralización, así como la reestructuración institucional que debe haber.

Concedores que los gobiernos locales tienen como función primordial promover el desarrollo económico local y social en sus circunscripciones, es importante que sus acciones se dirijan en el marco de una visión del desarrollo integral y sostenible, haciendo buen uso de sus recursos disponibles.

El acercamiento al reconocimiento de las capacidades institucionales va a permitir ubicarlas en subsistemas, tales como (55):

- a) El subsistema Administrativo: el cual considera a toda la institución, para lo cual se realizan actividades que están vinculadas a la planificación, seguimiento, control de procesos entre otros, teniendo en consideración la misión y visión institucional.
- b) El subsistema Técnico: se refiere a la forma de realizar el trabajo, incluyendo los conocimientos necesarios, las habilidades y la tecnología organizacional para poder dar cumplimiento a las tareas.
- c) El subsistema Estructural: está relacionado a la estructura organizacional, la cual se determina mediante el organigrama y descripción de puestos y funciones, la distribución de los recursos, coordinación de las tareas y la estructura organizacional.

- d) El subsistema Psicosocial: tiene que ver con el comportamiento de las personas individuales o grupales, los cuales son motivados e influidos por valores, costumbres y expectativas, generando el clima organizacional.
- e) El subsistema de Gestión: está enfocado al cliente que recibe los productos o servicios, observando si cumple con las necesidades, expectativas o inconformidades. Este subsistema integra a los demás subsistemas.

Juntos, los subsistemas comentados forman un todo haciendo sinergia en la organización, cuyo desempeño institucional como parámetro de medición de las capacidades, tiene que ver con los niveles de gestión que se realizan para el cumplimiento de las metas propuestas.

### **3.11.3. Gestión por el buen desempeño**

Entendiéndose como gestión al buen desempeño (acciones vinculadas a la organización, planificación, dirección, control, monitoreo) realizado por las organizaciones para el cumplimiento de sus objetivos, así como para proponer, diseñar y ejecutar políticas; haciendo buen uso de sus recursos: humanos, físicos, financieros, organizativos e interinstitucionales. De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se define a la gestión<sup>(26)</sup> como el de acciones desarrolladas para la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros a nivel técnico e institucional, orientado al logro de los objetivos que persigue el Gobierno.

La aproximación de las capacidades institucionales dará a conocer las habilidades y conocimientos con que cuenta la organización para el buen cumplimiento de sus funciones así como para el diseño y ejecución de políticas que propicien el desarrollo.

Es importante mencionar que las organizaciones multilaterales priorizan recursos para el financiamiento de temas relacionados al desarrollo de capacidades. Sin embargo, muchas veces estas actividades no han sido coordinadas ni articuladas con la instancia competente, como es la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, la cual cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión 2008-2011.



En la actualidad, se han realizado diversos esfuerzos orientados a evaluar las políticas públicas, sin embargo existen pocas experiencias relacionadas a evaluaciones de las capacidades institucional, particularmente a conocer si las diferentes instancias de gobierno (nacional, regional y local) cuentan con las capacidades institucionales para el cumplimiento de sus funciones, resolver problemas públicos, así como cumplir con los objetivos de las políticas sociales.

#### **3.11.4. Control de la Gestión**

Mediante el control, los gerentes mantienen o cambian el rumbo de las actividades operativas procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización en la generación de valor social. No se trata solamente de alinear la actividad operativa con la perspectiva estratégica existente, sino también de mantenerla abierta a los cambios que la creación de valor exija. Simons <sup>(56)</sup> propone que esta función exige que los gerentes se ocupen de cuatro tipos de acciones: promover la búsqueda de nuevas oportunidades, evitar que dicha búsqueda se disperse en áreas poco prometedoras o riesgosas, promover la obtención de los objetivos y resultados trazados y, finalmente, estimular la emergencia de nuevas estrategias

En el mundo público no basta con que el control genere un mejor desempeño en las organizaciones. Es necesario, además, que éstas rindan cuentas de la utilidad y legitimidad de sus estrategias y acciones ante los ciudadanos y sus representantes

Para Cortázar<sup>(57)</sup> el desarrollo de las capacidades es una función transversal al desarrollo de la estrategia, la implementación y la evaluación de la misma. Por lo tanto juega un rol muy importante en el cumplimiento de las funciones.

La organización no sólo debe afinar o fortalecer las capacidades que posee para la implementación de la estrategia existente, sino que también debe desarrollar nuevas capacidades para implementar estrategias distintas. Entendemos las capacidades como las aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad.

Lo antes comentado, nos permite profundizar los conocimientos, con el fin de saber si las instituciones requieren desarrollar capacidades o construcción de

capacidades. A nuestro entender, tanto las personas como las organizaciones siempre cuentan con ciertas capacidades, por lo consiguiente las instituciones requieren desarrollar o fortalecer competencias.



## CAPITULO IV: ANALISIS DE RESULTADOS

Los resultados se presentan en concordancia con los objetivos específicos de la investigación. De acuerdo a los instrumentos de recolección de datos así como a la claridad de los conceptos según la bibliografía revisada; permitió el acercamiento al reconocimiento de las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, a fin de proponer recomendaciones que contribuyan al logro de sus objetivos y metas.

### 4.1. Caracterización general del distrito de Zúñiga-Cañete

#### 4.1.1. Interpretación y actuaciones de las "Capacidades Institucionales" actuales de la Municipalidad distrital de Zúñiga – Cañete

El distrito de Zúñiga es uno de los dieciséis distritos que conforman la provincia de Cañete, ubicado en el Departamento de Lima, bajo la administración del Gobierno Regional de Lima. Limita por el norte con la Provincia de Lima y Provincia de Huarochiri, por el Este con la Provincia de Yauyos, por el Sur con el departamento de Ica y por el Oeste con el Océano Pacífico. El distrito de Zúñiga es también llamado la Ciudad del Eterno Sol Radiante. Creado el 03 de diciembre de 1942 por la ley N°9674. Zúñiga está situado a 62km al este de la ciudad de San Vicente de Cañete y cuenta con una población aproximada de 1900 habitantes. Está compuesto por seis Anexos: Apotara, Buenos Aires, Campanahuasi, Cruz Blanca, Machuranga y San Juan de Zúñiga. El distrito cuenta con excelente clima.

La Municipalidad de Zúñiga es un órgano de gobierno local, promotor del desarrollo local sostenible, con personería jurídica de derecho público y con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, además de ser el canal inmediato de participación vecinal en las cuestiones públicas.

Tiene como actividad económica principal la agricultura, la construcción y servicios de atención en alimentación y alojamiento. Según publicación del INEI, es el distrito que presenta los indicadores más bajo entre los dieciséis distritos que tiene la provincia de Cañete en los siguientes campos:

- El Ingreso familiar per cápita de la población es de S/249 nuevos soles.
- El índice de desarrollo humano es 0.6279.
- El 35% de la población es pobre.

- 18% de los hogares no cuenta con el servicio de agua potable y red

#### 4.1.2. Objetivos, Competencias y Funciones

La Municipalidad Distrital de Zúñiga tiene como objetivo fundamental promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico en la circunscripción del distrito; orientado a promover el desarrollo humano integral, con mayor bienestar y calidad de vida en una cultura de paz, bien común y protección del medio ambiente.

##### **a)Competencias de acuerdo a la Ley de Bases de Descentralización:**

###### a.1. Competencias exclusivas

- a) Planificar, promover y ejecutar el desarrollo urbano y rural de su circunscripción.
- b) Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- c) Administrar y reglamentar los servicios públicos locales de carácter local.
- d) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión.
- e) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
- f) Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.
- g) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización .
- h) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- i) Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.

###### a.2. Competencias compartidas

- a) Educación. Participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia.
- b) Salud pública.
- c) Cultura, turismo, recreación y deportes.

- d) Preservación y administración de las reservas naturales, la defensa y protección del ambiente.
- e) Seguridad ciudadana.
- f) Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.
- g) Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
- h) Vivienda y renovación urbana.
- i) Atención y administración de programas sociales.
- j) Gestión de residuos sólidos.
- k) Otras que se le deleguen o asignen conforme a ley.



### Provincia de Cañete: Distrito de Zúñiga-Cañete



Fuente; Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

La Municipalidad Distrital de Zúñiga como órgano de los gobiernos locales y promotora del desarrollo en el ámbito de su competencia, además de dar cumplimiento a sus funciones, asume nuevas competencias según el proceso de descentralización, por lo tanto se requiere conocer actualmente como viene ejerciendo sus funciones.



**Análisis de las principales variables de las capacidades institucionales actuales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga**

**PREGUNTA : ¿La Municipalidad Distrital de Zúñiga, cuentan con capacidades institucionales para gestionar y cumplir con sus funciones ?,**

**Forma de investigación**

\* Se eligió el "Estudio de Caso", toda vez que permite examinar a profundidad y con gran nivel de detalle.

\* Se tuvo en consideración el marco de referencia propuesto por Marilee Grindle, el cual permite analizar las capacidades institucionales teniendo en consideración cinco dimensiones: Recursos humanos, la organización misma, organizaciones con las que se relaciona, contexto institucional del sector público y entorno político y social.

VARIABLES	ACTORES	INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	RESULTADOS
1.- Priorización de las autoridades para Capacidades Institucionales	Alcalde	Entrevista	* Desconoce lo relacionado a las capacidades institucionales
	Regidores (2)		* Su prioridad son obras de infraestructura
2.- Formación profesional de autoridades	Alcalde	Hoja de vida	* Considera como acciones de capacidades institucionales :Pago a consultores externos, sueldo de 03 profesores en colegio (danza, computación)
	Regidores (2)		* Desconocimiento total sobre el tema
3.- Recursos financieros para capacidades institucionales.	Alcalde	- Presupuesto Municipalidad	* Estudios no concluidos en Ingenieroa mecánica
	Alcalde	- SIAF del MEF	* 08 años de experiencia en sector público
			* Alcalde reelecto (3 períodos)
			* Uno es profesor de secundaria y el otro con estudio primarios .
			* Sin experiencia en gestión pública
			* Municipio no cuenta con Plan Operativo a corto plazo - POA
			* Se analizó presupuestos y SIAF
			* El municipio cuenta con el presupuesto más bajo de los 16 distritos de la provincia, al 2012 fue S/2.6 mlls.
			* Sin embargo en el período 2010-2012 se retornaron recursos al tesoro por no ejecución (51%, 47% y 26%) respectivamente
			* En el 2011 se presupuestaron recursos para "Desarrollo de Capacidades" S/171 mil, ejecutándose sólo S/57 mil (33%). El uso que se dio a los recursos fue para ejecutar obras.
			* En el 2012 se presupuesto S/216 mil para "Fortalecimiento de Institucional" habiéndose ejecutado sólo S/166 mil pero en arreglo de edificios y construcciones.

VARIABLES	ACTORES	INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	RESULTADOS
4.- Recursos Humanos de la municipalidad	Personal	Entrevista y encuesta	* No se dispone de una política de gestión del potencia humano..
			* La oficina de RR.HH no esta implementada, a pesar de figurar en el ROF y MOF. El Gerente General es el encargado de realizar actividades sólo administrativas (planillas, permisos, vacaciones, contratos)
			* La municipalidad funciona con 26 personas: Con estudios superiores inconclusos (Alcalde y Gerente M.), sólo 03 profesionales (Ing. Obras, Ing. Industrias alimentarias, y asesor legal), 12 técnicos y 09 obreros).
			* El personal nunca recibió capacitación
			* No se cuenta con Plan de Evaluación de personal. Personal no es evaluado para el ingreso, prevalecen los compromisos políticos.
			* Frecuente rotación de personal (cada seis meses), a fin de dar oportunidad a otros..
			* Nivel remunerativo es muy bajo (Jefes S/1,000, técnicos S/850 y Obreros menos que la RMV.)
5.- Estructura Organizacional y Equipamiento municipal	Municipalidad	Documentos y observación	<b>Estructura Organizacional</b>
			* La estructura organizacional según ROF y MOF: Gerencia M. (operativa) y 07 subgerencias (Planificación y Presupuesto, Administración y F, Tributaria, Desarrollo Urbano (operativa), Servicios Locales, Desarrollo Humano (operativa) y Jurídica).
			* Como unidades estan : Tesorería, Registro Civil, abastecimiento, Rentas y limpieza pública.
			* Funciones de Planeamiento, presupuesto y asesoría jurídica estan a cargo de consultorías externas.
			<b>Equipamiento institucional</b>
			* Reducido número de personal por oficina (1 persona), con excepción de obras que son 03 personas y limpieza (09 obreros).
			* Nivel de automatización de las oficinas es muy escaso, sólo se dispone de 01 computadora obsoleta y nose cuenta con internet
			* Las oficinas son muy reducidas (sólo 02 escritorios).
6. Planes Institucionales	Municipalidad	Documentos y observación	* No existe iniciativa de planeamiento estratégico, sólo se cuenta con el Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021
			Institucional, que direcciona las actividades y se relacione con el presupuesto anual.
			* Ausencia del Plan de Ordenamiento Urbano que permita promover el desarrollo urbano ordenadamente.
			* No se dispone del Catastro Municipal, que permite registra los inmuebles a fin de planificar la cobranza de impuestos municipales.

VARIABLES	ACTORES	INSTRUMENTOS DE RECOLECCION	RESULTADOS
7.- Instrumentos de Gestión	Municipalidad	Documentos y observación	<p>* Si se cuenta con los principales documentos de gestión (ROF, MOF, CAP, TUPA)</p> <p>* Alcalde y Regidores solo tienen conocimiento del CAP y TUPA. El Gerente M del ROF y CAP. Los trabajadores sólo del CAP.</p>
8.- Sistemas Operativos Institucionales	Municipalidad	Documentos y observación	<p>* El Sistema de Rentas, es deficiente tanto en la fiscalización, recaudación, control y evaluación. En el año 2011 se recaudó S/620 mil y en el 2012 S/754 mil, recursos que son necesarios para promover proyectos y actividades.</p> <p>* La recaudación se maneja manualmente y luego se registra en excel</p> <p>* Falta de recursos humanos idóneos, actualmente con trabajador único en computación.</p> <p>* Necesidad de programa informático para cobranzas</p> <p>* Ausencia de capacitación.</p> <p>* Sistema de Registro Civil, se maneja manualmente en libros, sólo labora una persona que es técnico en administración</p>
9.- Articulación Interinstitucional	Alcaldes	Entrevista	* Municipalidad Prov. Cañete, GR. Lima, Ministerio Agricultura, Vivienda, Hidroeléctrica Platanales.
	Regidores	Entrevista	* Municipalidad Prov. Cañete, GR. Lima, Hidroeléctrica Platanales.
	Gerente M. y Jefes	Encuesta	* Municipalidad Prov. Cañete, GR. Lima, Ministerio Agricultura, MEF, RENIEC, Contraloría y Hidroeléctrica Platanales.
	Trabajadores	Encuesta	* Municipalidad Prov. Cañete, GR. Lima, MEF, SUNAT, Banco Nación, RENIEC, Comedores y Hidroeléctrica Platanales.
			<p>* Ausencia de política de gestión interinstitucional, generando que los proyectos se financien sólo con recursos del tesoro.</p> <p><b>Respecto a los servicios que ofrece:</b> (30 pers), secundario el 43% (49 pers), técnica 10% (15 pers) y superior el 18% (20 pers.)</p> <p>* El 98% de la población reconoce que la atención es buena y oportuna</p> <p><b>Respecto a las acciones de la municipalidad</b></p> <p>* Manifiestan que existen muchas necesidades primordiales que están siendo desatendidas por las autoridades.</p> <p>* Perciben que su economía no es buena y que no se gestionan proyectos que generen mano de obra</p>
10.- Expectativa de la población	Población	Encuesta	<p>* Ciertas personas sostienen que si se promueve el desarrollo en la zona, se perdería la tranquilidad que lo caracteriza.</p> <p>* Se deben generar las condiciones necesarias para promover la inversión</p> <p>* Las mayores demandas: abastecimiento de agua y desagüe las 24 horas y mejoramiento urbano.</p> <p>* Sin embargo en Presupuesto P.2012 la prioridad fue construcción de aulas de colegio, electrificación y agua. No guarda relación con requerimientos de población.</p> <p>Presupuesto P. es mínima. Lo cual se corrobora con las respuestas de la encuesta.</p> <p><b>Perspectiva según el Plan de Desarrollo Concertado - PDC 2011-2021</b></p> <p>* Los proyectos y servicios planteados ratifican las prioridades de la población</p> <p>* Las acciones que realizan las autoridades no se desarrollan en el marco del PDC, terminan estando sueltas.</p> <p>* Uno de los ejes del PDC es el de "Organización", el cual considera el componente "Fortalecimiento Institucional", pero que al respecto no se realiza ninguna acción.</p>

Fuente: Elaboración Propia

#### 4.2. Apreciación de las autoridades de la municipalidad respecto a las capacidades institucionales

La globalización ha provocado grandes cambios en las estructuras políticas y administrativas de las organizaciones del Estado, exigiéndoles innovación para actuar con eficiencia y con el nuevo estilo de gestión pública que exigen las nuevas estructuras.

La participación y el involucramiento de las autoridades en las acciones relacionadas a las capacidades institucionales juegan un rol muy importante, toda vez que son los protagonistas encargados de la gestión estratégica de la institución.

Uno de los principales indicadores para conocer la apreciación de las autoridades con respecto a las capacidades institucionales, es el grado de valoración que le brindan a dichas capacidades dentro del actuar de la gestión municipal, así como su posición con relación al rol que le compete cumplir a la Municipalidad. De la importancia que le den, dependerá en gran medida la prioridad para ser considerada como uno de los ejes claves que contribuyen al logro de los objetivos institucionales.

De acuerdo a la entrevista que se realizó al alcalde, con relación a las capacidades institucionales de la municipalidad, al parecer desconoce del tema, toda vez que sus comentarios giraron en torno a las prioridades que tiene su gestión, las cuales por cierto están centradas a la ejecución de obras de infraestructura, tanto del distrito de Zúñiga, como de sus anexos. Con mucho énfasis, hizo este comentario *"...estamos enfrascados en la dotación del agua potable y desagüe con una inversión de S/ 50,000 nuevos soles; a la gestión integral de residuos sólidos; al proyecto de mancomunidad, a la desnutrición infantil, a la electrificación del 100% en todos los anexos; hacer pistas y veredas en la zona urbana, y apoyo con canales de regadíos"*.

Asimismo, informó que tiene mucho interés por promover el turismo en el distrito toda vez que es uno de los principales productores de camarones y de pisco, además de que por su ubicación estratégica y cercanía a la capital, es visto como un lugar de descanso. Por esta razón están realizando los estudios respectivos y buscando financiamiento para preparar un circuito turístico.

Con relación a la apreciación de los dos regidores entrevistados, respecto a las capacidades institucionales, ambos informaron desconocer la importancia que tiene el que la municipalidad cuente con capacidades institucionales para el ejercicio de sus funciones. En el desarrollo de la entrevista, los regidores siguieron la posición del alcalde: su prioridad son el desarrollo de obras, principalmente en la zona urbana del distrito, centrada en la construcción de aulas y cercos perimétricos de colegios, veredas, rellenos sanitarios y agua y desagüe.

Como acciones directas que viene realizando la municipalidad con relación a al desarrollo de las capacidades institucionales, la máxima autoridad hace mención a la capacitación que recibe el personal por parte de los diferentes ministerios cuando estos requieren implementar alguna actividad o proyecto, gastos que se han asumido para el pago de los consultores externos y para quienes elaboraron los documentos de gestión tales como: el ROF, MOF, y CAP.

También hacen de conocimiento que el municipio financia ciertos gastos de un Centro Educativo Inicial con el pago de profesores, quienes son capacitados constantemente por el Ministerio de Educación; en este caso, la municipalidad asume los costos de pasajes y viáticos de los profesores.

Como se puede apreciar la visión y nivel de proyección de las autoridades con relación a las capacidades institucionales que debe tener en cuenta el municipio para hacer frente a los cambios son bastantes limitados por lo que se estima pertinente, conocer la formación profesional de las autoridades.

Según la revisión documental (hoja de vida) y las conversaciones, el alcalde cuenta con estudios no concluidos en ingeniería mecánica y con experiencia de cinco años en la gestión pública, toda vez que en el periodo 2003-2006 fue elegido alcalde de la Municipalidad Distrital de Zúñiga y asesor de otras municipalidades distritales de la provincia de Cañete. Por lo observado, el alcalde tiene muchas aspiraciones políticas y es conocedor que todo lo que se refiere a obras materiales de suma importancia para la población. Todo esto corrobora que lo relacionado a las capacidades institucionales, no se registra en su agenda.



Respecto a los dos regidores que fueron entrevistados, uno de ellos es profesor con experiencia laboral en el área de abastecimiento de la misma municipalidad y el otro, sólo cuenta con estudios de primaria, y su experiencia es haber realizado trabajos libres temporales.

Frente a la actitud y desconocimiento del alcalde y regidores respecto a la importancia de las capacidades institucionales, se cambió el giro de la entrevista, pasando del análisis del entorno general a temas específicos iniciándose con el del personal que labora en la municipalidad (el análisis de los otros aspectos se comentan más adelante).

Estas autoridades coinciden en que no se cuenta con el número de personal que se requiere para realizar las labores; que el personal que se encuentra laborando tiene remuneraciones muy bajas y no están acorde al mercado laboral; que los trabajadores no reciben ningún tipo de capacitación según las funciones que desarrolla; que las oficinas que cumplen un rol principal, como son las de planeamiento y presupuesto, y contabilidad, no se encuentran operativas; y que las jefaturas de las oficinas operativas son asumidas por personal que no es profesional titulado, sino estudiantes de los últimos ciclos, egresados o técnicos y, muchos de ellos, sin experiencia laboral en el sector público. Finalizaron arguyendo que todo esto imposibilita que la municipalidad desarrolle eficientemente sus funciones.

En cuanto a los factores limitantes para que la municipalidad cuente con capacidades institucionales para el desarrollo de las funciones y propiciar su propio desarrollo, las autoridades manifestaron *"...la Municipalidad cuenta con un presupuesto muy bajo que no permite seleccionar personal profesional y con experiencia, porque no están en la capacidad de asumir las altas remuneraciones que piden"*. Esta afirmación se desdice, porque cuando se analizó la ejecución presupuestal de la municipalidad, durante el período 2010-2012, se aprecia que el 51%, 47% y 26% respectivamente de los recursos financieros fueron devueltos al tesoro.

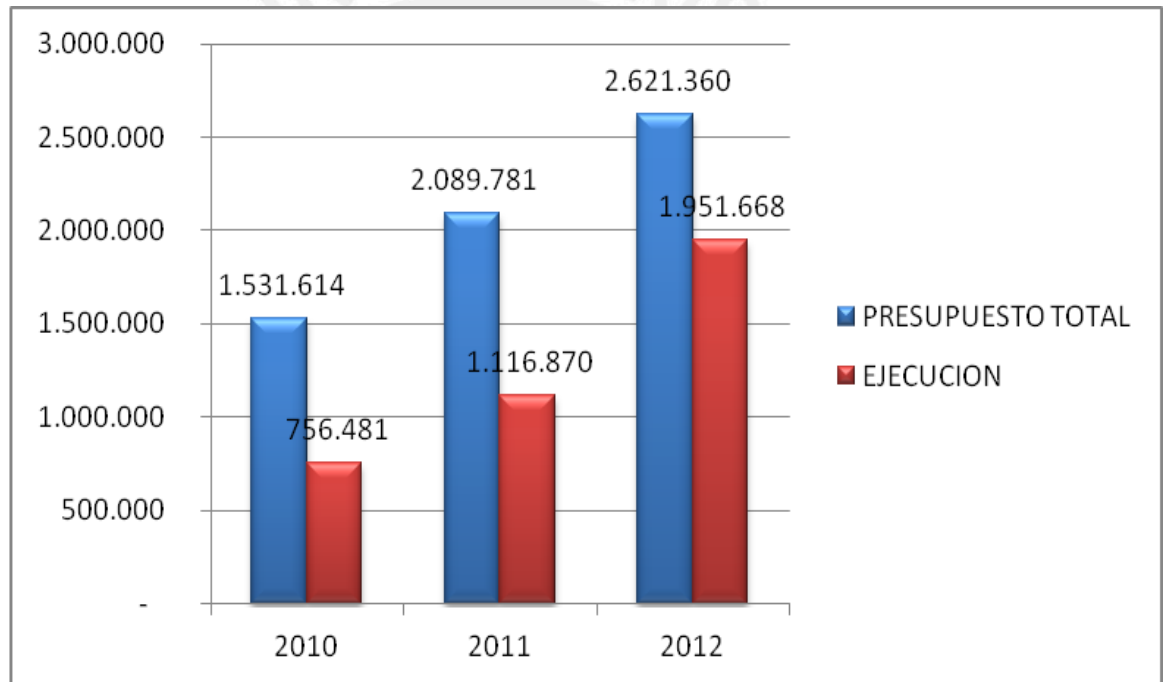


**Cuadro N°8**

PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ZUÑIGA 2010-2012			
(Nuevos soles)			
FUNCION	2010	2011	2012
- PRESUPUESTO TOTAL (PIM)	1,531,614	2,089,781	2.621,360
Ejecución (soles)	756,481	1,116,870	1,951,668
Ejecución (%)	49.4%	53.4%	74,40%

Fuente: Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Zúñiga  
Elaboración propia

**Gráfico N°8**



Fuente: Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Zúñiga y Portal SIAF del MEF.  
Elaboración propia

Con todo lo antes comentado se puede concluir que el tema relacionado a las capacidades institucionales, como instrumento que contribuye al cumplimiento de las funciones para generar su propio desarrollo, no está posicionado en la municipalidad y no es una prioridad para el alcalde, que viene liderando la gestión municipal por tercer período (los dos primeros fueron consecutivos).

En la misma línea se ubican a los dos regidores, quienes no tienen la mínima noción ni interés por desarrollar las capacidades de la institución. La visibilidad

de las obras para las contiendas electorales es lo que prevalece en la gestión municipal, toda vez que la ciudadanía tiene la percepción de que “buena gestión” se refiere a obras de infraestructura. Para una mejor comprensión de las capacidades con que viene operando la municipalidad, se analizará a mayor detalle, en el siguiente punto.

#### **4.3. La Municipalidad y sus capacidades institucionales actuales, para el ejercicio de sus funciones e implementación de políticas sociales**

Los gobiernos locales son los principales actores para la implementación de las políticas sociales del gobierno. La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, para lo cual se tiene prevista la transferencia de funciones y competencias de los diferentes sectores a los gobiernos regionales y locales.

Los gobiernos locales tienen el gran reto de promover el desarrollo económico local en coordinación y asociación con su gobierno regional y los diferentes sectores del gobierno nacional, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de la población. Para lograrlo, es necesario que sus planes estén articulados con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, así como al desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

En consecuencia es necesario precisar que los gobiernos locales, además de cumplir con las funciones que le asigna la Ley de su creación, son responsables de las nuevas funciones y competencias que le atribuye la Ley de Descentralización.

En este sentido se espera que los gobiernos locales respondan adecuadamente con el ejercicio de sus funciones y la implementación de proyectos y políticas sociales, por lo que es necesario que las municipalidades cuenten con capacidades institucionales fortalecidas, tanto administrativas como políticas.

De acuerdo a las sugerencias de Repetto (39), las capacidades institucionales se pueden conocer aunando los componentes de la capacidad: administrativa y de la política, o por componentes individuales. Estos componentes permiten considerar que “el Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es

una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”.

La presente investigación para conocer las capacidades institucionales, tendrá en consideración el componente de la capacidad administrativa, la cual hace alusión a las habilidades técnico burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos. En esta capacidad se enfoca a la organización y a los recursos humanos que posee; y del componente político se tendrá reparo en la percepción de la población, así como las relaciones interinstitucionales.

#### **4.3.1. Con relación a los Recursos Humanos**

Claro está que los recursos humanos constituyen un componente clave en la gestión de toda institución sea pública o privada. La globalización ha incitado grandes cambios en el mundo exigiendo modernización en todos los niveles; por lo consiguiente, las instituciones que son movidas y lideradas por personas, no son ajenas a estos cambios.

Teniendo en consideración lo antes mencionado, es muy importante que los recursos humanos se potencien para adaptarse con facilidad a tales cambios, los cuales están en continua transformación demandando, por ende, un nuevo rol en la gestión de los recursos de la municipalidad como promotora del desarrollo económico y social, porque gran parte del cumplimiento de las metas de la Municipalidad, tiene que ver con su capacidad de gestión y cuán fortalecida institucionalmente se encuentre.

Un indicador importante, para determinar el grado de interés y prioridad que tienen las autoridades respecto a las funciones en la gestión municipal, es la jerarquía que se le otorga a la oficina encargada de cumplir con la función de los recursos humanos. En este caso, es posible deducir si las competencias o funciones relacionadas al capital humano establecidas en la normatividad de la municipalidad, están consideradas dentro de la institución, previo análisis de los instrumentos de gestión (el Cuadro de Asignación de Personal-CAP, el Reglamento de Organización de Funciones-ROF y el Manual de Organización de Funciones-MOF).

Asimismo, para explicar el nivel de eficiencia con la que se gestiona una institución, uno de los elementos claves es el nivel de competencias (definida como capacidades de las personas) que tienen las personas para el cumplimiento de funciones, objetivos y metas de la organización.

Respecto a la Municipalidad Distrital de Zúñiga y según la aplicación de los instrumentos de investigación, no se dispone de una política de gestión del potencial humano. Las funciones relacionadas al personal están asignadas a la Gerencia Municipal toda vez que no se ha instalado la Oficina de Recursos Humanos, a pesar que en el Art. 38.1º, del ROF, se establece que la Unidad de Personal depende jerárquica, funcional y administrativamente de la Subgerencia de Administración y Finanzas, y es la encargada de administrar las actividades del potencial humano teniendo como objetivo principal *“propiciar altos niveles de eficiencia, eficacia y honestidad de los servidores en el desempeño de las funciones públicas”*. Además, menciona que la oficina debe estar a cargo de un funcionario de confianza con categoría de Jefe, sin embargo el Cuadro de Asignación para Personal-CAP, no cuenta con plazas asignadas. Las funciones y competencias de dicha oficina, se especifican en el ROF y se ratifican en el Manual de Organización de Funciones- MOF.

### Cuadro N°9

#### Competencias y Funciones de la Oficina de Personal

<u>Competencias</u>
▪ Formular el Plan Estratégico del Potencial Humano
▪ Formular el Cuadro de Asignación para Personal (CAP)
▪ Formular el Presupuesto Analítico y Nominativo del Personal, entre otras.
<u>Funciones</u>
❖ Elaborar, proponer y ejecutar los lineamientos de política, establecidos en el Plan Estratégico de Personal.
❖ Elaborar el CAP, PAP y PNP.
❖ Administrar los procesos de captación, selección, contratación, inducción, registro y asignación del personal de acuerdo al CAP.
❖ Programar y desarrollar los procesos de capacitación continua y mejorar las competencias laborales de los servidores, en concordancia a las políticas institucionales y necesidades de las unidades orgánicas para el logro de los objetivos de la Municipalidad.
❖ Formular, elaborar y proponer el Plan y Directiva de capacitación de personal; entre otras.

Fuente: Reglamento de Organización de Funciones – ROF de la Municipalidad

De acuerdo a las entrevistas y documentos revisados, las funciones y actividades relacionadas al recurso humano, se encuentran centradas en tareas administrativas concernientes a pago de planillas, permisos, vacaciones, renovación de contratos y control de asistencia, no existiendo un plan con objetivos y metas que direccionen las diferentes acciones, como son de capacitación, inducción, evaluación, incorporaciones, promociones, entre otras; lo cual no permite monitorear ni evaluar el grado de desempeño del personal.

Frente a esta situación se estimó pertinente tener como referencia un perfil guía de las características, para los funcionarios municipales, propuesto por la Organización Internacional del Trabajo – OIT.

Cuadro N°10

### Perfil de Competencias de un Trabajador Municipal

CONOCIMIENTOS	HABILIDADES	ACTITUDES
De acuerdo a la función que va a realizar	Manejo de Instrumentos metodológicos de:	* Proactivo
* Desarrollo Local	* Planificación- POA	* Pensamiento Estratégico
* Normatividad nacional de promoción municipal DEL (LOM, LOR, Ley de	* Establecer alianzas interinstitucionales.	* Cooperativo y concertador
* Presupuesto participativo	* Cohesionar voluntades de otras áreas municipales.	* Democrático,
* Gestión y administración municipal.	* Aplicar sistema de monitoreo y evaluación.	* innovador y creativo
* Planificación del desarrollo territorial.	* Manejo de programas informáticos básicos,	* Liderazgo
* Planificación municipal operativa.	uso de internet, correo electrónico que le permita	* comprometido
* Concertación y coordinación para el desarrollo.	usar la red virtual.	
* Facilitación de procesos, resolución de conflictos, capacitación de adultos		
* Sistemas de monitoreo y evaluación.		

Fuente: Organización Internacional del Trabajo – OIT, perfil funcionarios municipales  
Elaboración propia

Para realizar la evaluación de capacidades actuales de las autoridades y funcionarios jefes de las oficinas que están operativas, se ha tenido en consideración el perfil antes mencionado

#### 4.3.1.1. Formación profesional básica, estudios post profesionales, experiencia y tiempo en el cargo

De acuerdo a la revisión documental, a la hoja de vida y a las entrevistas; se muestran las capacidades actuales del personal que conduce la municipalidad.



**Autoridades:** La formación profesional del alcalde como máxima autoridad, tiene estudios no concluidos en ingeniería mecánica, no ha realizado ningún tipo de estudio post profesional y tiene ocho años de experiencia en la gestión pública, toda vez que en dos periodos consecutivos fue alcalde de la municipalidad 1998-2006. Con relación a los dos regidores entrevistados, uno de ellos es profesor con experiencia en el área de abastecimiento de la misma municipalidad y el otro sólo cuenta con estudios primarios con experiencia en trabajos temporales.

**Gerente Municipal:** Con relación a su formación profesional, registra estudios no concluidos en Ingeniería Mecánica (8vo ciclo). En estudios post profesionales sólo tiene participación en seminarios en gestión pública y su experiencia laboral estuvo centrada en el sector privado. Sus aspiraciones políticas estuvieron centradas en asumir la Alcaldía de la Municipalidad Distrital de Zúñiga siendo candidato para la gestión edil del período 2003-2006 y se ha desempeñado como Regidor en dicha municipalidad. Como se puede apreciar, los conocimientos del funcionario encargado de los recursos humanos son básicos como para cumplir eficientemente con sus funciones y encargos adicionales.

**Sub Gerencia de Asuntos Jurídicos:** Esta oficina físicamente no está implementada. Los requerimientos se hacen a través de servicios externos. Según los comentarios del representante legal, manifestó que presta servicios de asesoría a la municipalidad y su asistencia es una vez a la semana, salvo casos especiales en que se requiera su presencia.

**Sub Gerencia de Administración y Finanzas:** Como subgerencia no está operativa. La conforman cuatro unidades: 1) Tesorería, que se encuentran a medio implementar y está representada por el jefe que tiene formación técnica profesional en administración, con estudios no concluidos y sin experiencia; 2) La Unidad de Abastecimiento, al igual Tesorería, sólo cuenta con el responsable de la jefatura que es un Técnico en Administración sin experiencia en el rubro; 3) La Unidad de Personal que no se encuentra operativa y que, como se comentó anteriormente, parte de sus funciones están a cargo del Gerente Municipal; y 4) La unidad de Contabilidad cuyas actividades también son realizadas por servicios externos.

**Sub Gerencia de Administración Tributaria:** Como sub gerencia tampoco está constituida. La conforman las unidades (Registro y Orientación Tributaria,

Recaudación Tributaria, Ejecutoria Tributaria e Informática). Solo está a medio implementar la Unidad de Recaudación Tributaria, la cual está representada por el jefe que es Técnico en Computación y sin experiencia en el sector público; esta oficina también realiza ciertas actividades de la unidad de ejecutoria coactiva. Las funciones de las otras unidades no se realizan.

**Sub Gerencia de Desarrollo Urbano Rural:** Esta subgerencia si está operativa e implementada, cuenta con dos persona y la jefatura está a cargo de un Ingeniero Civil titulado con experiencia en el sector publico. Las funciones que desempeña están relacionadas a Obras Publicas Privadas, habilitación Urbana; Transporte, Transito, Seguridad Vial y Catastro. Según lo comentado se puede apreciar, el gran interés y prioridad de las autoridades por todo lo relacionado a inversiones visibles como son las obras de infraestructura.

**Sub Gerencia de Servicios Locales:** Como sub gerencia no funciona. La conforman las unidades de Limpieza Pública y áreas verdes, Seguridad Ciudadana y Defensa Civil. Las pocas actividades que se realiza están a cargo del gerente municipal y se refieren a contrataciones de personal de limpieza; cuyos contratos son de corto plazo (tres meses). De acuerdo a las conversaciones con el Gerente Municipal manifestó que con el fin de dar oportunidad a la población los contratos con eventuales. El 30% del personal de la municipalidad se encuentra en la unidad de limpieza pública (09 personas).

**Sub Gerencia de Desarrollo Humano, Turismo Educativo y Social:** opera como sub gerencia y está conformada por las unidades de Turismo, Recreación, Cultura y Deporte; Desarrollo Humano, DEMUNA, OMAPED y Participación Vecinal. Ninguna de las unidades comentadas está constituida como oficina. La jefatura está a cargo de un ingeniero en industrias alimentarias con experiencia en el sector privado y sin conocimientos en gestión pública, quien asume parte de las actividades de la unidad de Turismo, Recreación y Cultura, y Participación Vecinal. Las funciones relacionadas a los Derechos de la Mujer, el Niño y el Adolescentes–DEMUNA, que pertenece a esta Sub Gerencia están a cargo de la Unidad de Registros Civiles, la cual sólo cuenta con la jefatura. Esta unidad depende de la Secretaría General que no está constituida.

En el cuadro que precede se puede apreciar que solo el 12% del personal (26) es profesional (3): el Jefe de Desarrollo Social, de Obras y el Asesor Legal (consultor externo). Al respecto el Gerente Municipal manifiesta que esto es

producto de las bajas remuneraciones que se ofrece a los profesionales y la poca expectativa de desarrollo profesional que se le ofrece.

**Cuadro N°11**

**Nivel de Profesionalización del personal de la Municipalidad**

JEFES DE OFICINA	FORMACION PROFESIONAL	ESTUDIOS POST PROFESIONAL*	TIEMPO EN EL CARGO (a la fecha)	EXPERIENCIA LABORAL	
				SECTOR PUBLICO	TIEMPO SECTOR PRIVADO
- Abastecimiento	- Estudios Secundarios	- Ninguno	07 meses	- Ninguno	08 meses
- Asesor Legal	- Abogado	- Seminarios	03 años	- Municipalidad de Cañete	
- Registro Civil	- Técnico en Administración	- Ninguno	05 meses	- Ninguno	34 años
- Desarrollo Social	- Ingeniero en Industrias Alim.	- Ninguno	05 meses	- Ninguno	01 año
- Obras	- Ingeniero Civil	- Ninguno	05 meses	- Municipalidad de Cañete (1 año) - Municipalidad de Chocos (2 años) - Municipalidad de Viña (1 año)	03 años
- Contabilidad	- Contador Mercantil	- Escuela de Administració P.	1 año	- Municipalidad de Cañete (24 años)	0

Fuente: Hojas de vida de los trabajadores.  
Elaboración propia

Un aspecto fundamental para que una gestión municipal sea exitosa, es el nivel de profesionalización de sus recursos humanos, ello permitirá no sólo un manejo adecuado de políticas de desarrollo, sino una mayor calidad en los procesos; en general, un mejor desempeño de la gestión.

**4.3.1.2. Conocimiento de otras variables relacionadas a las capacidades actuales con que viene operando la Municipalidad.**

Según los resultados, de la interrogante que se planteó a los 26 trabajadores encuestados (jefes, profesionales, técnicos y obreros), acerca de que si la municipalidad les brindó algún tipo de capacitación, sólo dos trabajadores querealizan tareas como obreros, contestaron afirmativamente. Este hallazgo ubica el nivel de acceso a la capacitación como "muy bajo".

## Gráfico N° 9

## Personal capacitado por la Municipalidad



Fuente: Investigación Capacidades institucionales de la Municipalidad D.Zúñiga  
Elaboración propia

Con relación, a si **la municipalidad dispone de un Plan de Evaluación de personal**, el 100% de las personas encuestadas (26) respondieron que nunca fueron evaluadas, más aún ingresaron a la institución sin exámenes previos. Esto demuestra que las autoridades no cuentan con criterios para reclutar el personal, lo que permite pensar que prevalecen los compromisos políticos. Los resultados ubican como "muy bajo" el nivel evaluación de personal.

Respecto a la **frecuencia en la rotación del personal, y al tiempo de duración de los contratos**, el personal se mostró bastante preocupante por los tiempos de los contratos laborales. Al igual que la pregunta anterior, el 100% de las personas encuestadas (26) indicaron que si existen cambios frecuentes y que el tiempo de duración promedio es de seis meses; asimismo comentaron que los funcionarios alegan que una de las principales razones de la rotación es por dar oportunidad a más personas. Esto permite ratificar lo antes comentado respecto al cumplimiento de los compromisos "políticos". Según los resultados se ubica el nivel de rotación del personal como "muy alto", toda vez que el 100% son 26 personas las que contestaron que los contratos del personal son frecuentes.

Otra razón relevante de la frecuencia de la rotación del personal, se debe a las reducidas remuneraciones que ofrece la municipalidad. De acuerdo a la revisión de las planillas de sueldos, se puede apreciar que los niveles

remunerativos promedios especialmente de los jefes oscilan en S/1,000 nuevos soles, estando muy por debajo de los valores que ofrece el mercado. Al igual sucede con el personal técnico, el promedio de la remuneración es S/850, y respecto a los obreros ni siquiera se considera la Remuneración Mínima que asciende a S/750 nuevos soles. Esta situación no permite proyectar el trabajo con visión de futuro más aún dar sostenibilidad a las actividades emprendidas.

### Cuadro N°12

#### Niveles Remunerativos del personal de la Municipalidad

PERSONAL	REMUNERACION S/
<b>AUTORIDAD</b>	
Alcalde	1,810
Regidores	625
<b>FUNCIONARIO</b>	
Gerente Municipal	1,200
<b>JEFE DE OFICINA</b>	
Sub gerente Obras	2,000
Abastecimiento	1,000
Contador	900
Asesor Legal	900
Tesorera	740
Rentas	740
Desarrollo Social	900
<b>TECNICOS</b>	
	850
<b>OBREROS</b>	
	650

Fuente: Hoja de vida del personal. Elaboración propia.

Los comentarios dan cuenta de la ausencia de lineamientos de política y, por ende, de un Plan Estratégico que dirija las acciones del personal; como se puede apreciar las actividades relacionadas a las capacidades integrales del personal, se encuentran relegadas.

Al respecto el gerente municipal, manifestó “ .. que lo que vienen realizando la municipalidad, con relación al personal, es apoyar con los gastos de personal de ciertas instituciones tales como: 02 profesores (en computación y danza), un auxiliar en el I.E.I. N°427, una técnico en enfermería en el centro de salud y 03 trabajadores encargados de ver lo relacionado al agua potable. De acuerdo a los comentarios del funcionario, desconoce completamente lo relacionado a fortalecer las capacidades del recurso humano, así como lo que significa contar con personal con competencias fortalecidas.

Se concluye que el tema concerniente al personal no está considerado como prioridad de la actual gestión municipal; muy a pesar de que las funciones y



competencias se encuentran definidas en los instrumentos de gestión del ROF y MOF, sin embargo en el CAP no se le asigna plazas permanentes. Todo esto dificulta medir el grado de desempeño de los trabajadores.

Si bien es cierto el potencial humano es la base para el éxito de las instituciones, sus acciones no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante, de ahí que este nivel se relaciona también con otros niveles como es la organización en sí, es decir, en la capacidad de gestión para mejorar el desempeño de sus tareas, para lo cual es importante conocer los elementos que a continuación se mencionan.

### **4.3.2. Con relación a la Estructura Organizacional y Equipamiento**

#### **4.3.2.1. Estructura organizacional**

Las habilidades y valores se desarrollan en una institución que cuenta con una estructura organizacional (gerencial y técnica) acorde a su quehacer, en concordancia con la realidad, y que delimita el ejercicio de funciones. Es importante resaltar que la utilización de herramientas para la gestión y cumplimiento de funciones, desde el punto de vista de la Gerencia Social, son orientados por los principios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. Según Joel Jurado, esto se alcanza, cuando:

- La dirección de la organización resulta de la combinación del plan estratégico y del liderazgo
- Las decisiones se sustentan en el conocimiento científico de los problemas sociales.
- Las formas organizacionales que se adoptan toman en cuenta los datos de la realidad y los cambios del entorno, así como el plan estratégico y el estilo de liderazgo.
- Cada división y entidad forma parte de una cadena de valor.
- La producción de servicios resulta de la selección entre proyectos de mayor efectividad e impacto.
- Se adoptan metodologías de participación ciudadana autónoma en los procesos claves

Según la estructura organizacional de la municipalidad, y de acuerdo al ROF, MOF Y CAP, administrativamente está conformada por la Gerencia Municipal, la

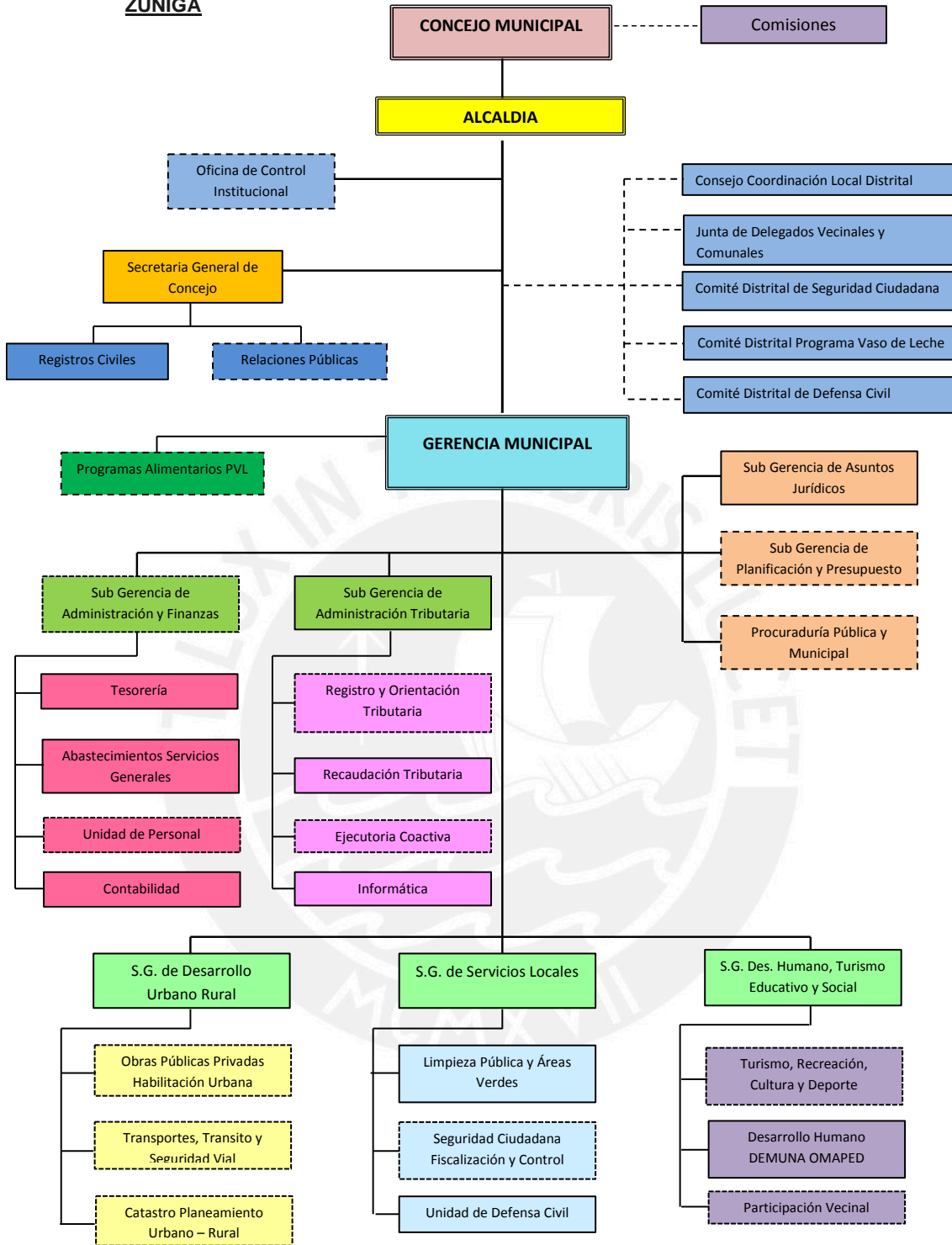


Secretaría General y siete Sub Gerencias con sus respectivas unidades. Sin embargo en la práctica solo se encuentran instaladas y operativas la Gerencia Municipal, la Sub Gerencia de Obras y la Sub Gerencia de Sociales. Las otras subgerencias no están constituidas, solo funcionan ciertas unidades, tales como: Registro Civil, tesorería, abastecimientos, rentas y limpieza pública.

Es necesario resaltar que funciones tan importantes como las de planeamiento y presupuesto, contabilidad y asesoría legal, no son relevantes para las autoridades, toda vez que dichas actividades están a cargo de consultores externos, con excepción de la unidad de personal cuyas funciones están asignadas a la gerencia municipal.



**ESTRUCTURA ORGANICA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ZÚÑIGA**



Fuente: Organigrama de la Municipalidad Distrital de Zúñiga

#### **4.3.2.2. Equipamiento Municipal**

Se refiere al nivel de equipamiento que presenta la municipalidad, para atender la demanda de servicios de la población, es una prioridad que los gobiernos municipales trabajen con tecnología, la cual facilita la modernización de la gestión pública, la automatización de procesos administrativos y en general la eficiencia de la calidad en los servicios.

De acuerdo a lo observado en las oficinas, se pudo apreciar que existe un reducido número de personal por oficina, tal es así que en cuatro de las cinco oficinas operativas solo existe un trabajador, que viene hacer el jefe del área respectiva, el cual tiene que cumplir funciones propias de la oficina y las asignadas de otras áreas, que no están operativas; la unidad de limpieza pública es la única que cuenta con nueve trabajadores. Esta situación es una gran limitante para el ejercicio de las funciones así como para propiciar el desarrollo de la zona.

El nivel de automatización de las oficinas es "bajo" se cuentan con una computadora obsoleta por oficina y sin acceso a internet, un escritorio y silla; si bien es cierto, todas las oficinas están ubicadas en un solo lugar, toda vez que la municipalidad cuenta con local propio, de material noble, áreas ventiladas, limpias, auditorio, servicios higiénicos no diferenciados (para damas y caballeros), pero las dimensiones de las oficinas son bastantes reducidas aproximadamente 10 m<sup>2</sup> que permiten ubicar mínimo 02 escritorios chicos donde la jefatura tiene que compartir con otro trabajador.

Por lo observado no existe la voluntad institucional para implementar y equipar las oficinas, toda vez que sus prioridades están en la ejecución de obras de infraestructura.

#### **4.3.3. Con relación a los Planes Institucionales e Instrumentos de Gestión**

##### **4.3.3.1. Planes Institucionales**

Nuestra economía está experimentado cambios fundamentales producto de la globalización, no sólo en el aspecto económico, sino también en los aspectos social, cultural, ambiental y del conocimiento. En este nuevo enfoque el planeamiento constituye un conjunto de actividades dirigidas a producir una

estrategia que, de no contarse con un plan estratégico con visión de futuro, objetivos y metas medibles, es imposible obtener los resultados planteados. Estos nuevos retos para las municipalidades locales las obligan a que asuman nuevos roles que les permitan extender sus tradicionales funciones (limpieza, expedición de partidas, cobros de arbitrios, etc.) hacia un rol de promoción de desarrollo integral.

De acuerdo a este marco, en la Municipalidad Distrital de Zúñiga no existe iniciativas de planeamiento estratégico, muy a pesar que en sus documentos de gestión del ROF y MOF se encuentran muy bien definidas las funciones de la oficina de planeamiento y presupuesto; sin embargo, en el CAP no se le asignan plazas, es más, la oficina no está operativa y las actividades producto de sus funciones están a cargo de consultores externos.

Se ha podido constatar que la Municipalidad sólo cuenta con el Plan de Desarrollo Concertado 2011–2021, el cual es un instrumento orientador del desarrollo del ámbito distrital que define la visión, los objetivos y metas de desarrollo para un horizonte de 10.años, los objetivos como las metas son la base para la definición de las actividades y proyectos los cuales responden a los requerimientos y condiciones de la zona con el objetivo de utilizar sus potencialidades y contribuir a resolver sus problemas. Este plan de largo plazo no encuentra su correlato en los planes operativos de corto plazo que permitan direccionar los objetivos y medir el cumplimiento de los mismos.

A la fecha, la Municipalidad no dispone de un documento de planeamiento guía a corto plazo, como es el Plan Operativo Anual –POA, el cual definiría con claridad los objetivos institucionales con relación a las funciones previstas en la Ley Orgánica de la Municipalidad y su Reglamento de Organización de Funciones, que sirve como norte para orientar al personal en el cumplimiento de las actividades programadas. Además el POA, es la herramienta que sustenta el presupuesto de la Municipalidad y se articula a su Plan de Desarrollo Concertado y al Plan Nacional Bicentenario 2021.

Otros planes institucionales que figuran ausente en la Municipalidad y que la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades estipula formular son, en primer lugar, el Plan de Ordenamiento Urbano, instrumento técnico-normativo, para promover y orientar el desarrollo urbano de los centros poblados, el cual debe establecer (zonificación y vías, ubicación de las amenazas y mapa de

riesgos para la mitigación y prevención de desastres, y definición de áreas de protección, prevención y reducción de riesgos, así como para la recuperación, conservación y defensa de medio ambiente y Programa de Inversiones). En segundo lugar el Catastro Municipal, instrumento de suma importancia en el cual se registra información básica sobre los inmuebles del área urbana y rural, lo que permite planificar las cobranzas por concepto de impuestos municipales.

La falta de importancia del planeamiento en la institución ha direccionado a la Municipalidad a realizar sus actividades basándose en la coyuntura, lo cual origina que la ejecución de los recursos financieros no sea el apropiado; todo esto dificulta que la institución cumpla con las funciones que le atribuye su ley de creación.

De acuerdo a las conversaciones con el Alcalde, éste menciona entre los factores limitativos en la acción de planeamiento: a) la falta de los recursos financieros; esta razón se asocia con el desconocimiento de las autoridades sobre la importancia de planificar porque, de no ser así, se hubiera considerado entre sus prioridades; b) la falta de capacitación para la ejecución de los planes; se asocia con el poco interés de autoridades y funcionarios para que se diseñe una programación de capacitación de acuerdo a las necesidades de la municipalidad, y c) la ausencia de profesionales especializados en el tema, entre los más importantes.

#### **4.3.3.2. Instrumentos de Gestión**

a) Los documentos de gestión son instrumentos técnicos que regulan el modelo de la gestión interna de la municipalidad, así como establecen los lineamientos de las acciones y las competencias entre autoridades, recursos humanos, procedimientos y todo lo relacionado al funcionamiento de la institución. La Municipalidad cuenta con los principales documentos de gestión:



## Cuadro N°13

## Documentos de Gestión de la Municipalidad

Documento de Gestión	Fecha de aprobación según Ordenanza Municipal o Resolución de Alcaldía
Reglamento de Organización de funciones - ROF	O.M.N 005-2011-MDZ
Manual de Organización de Funciones - MOF	O.M.N 007-2011-MDZ
Cuadro de Asignación de Personal - CAP	Resol.Alcaldia 070-2011-MDZ
Texto Unico de Procedimientos Administrativos - TUPA	O.M.N 004-2011-MDZ
Cuadro Unico de Infracciones y Sanciones	Resol.Alcaldia 073-2011-MDZ
Reglamento de Procesos Administrativos	Resol.Alcaldia 072-2011-MDZ
Reglamento de Asistencia, permanencia y Puntualidad del personal	Resol.Alcaldia 071-2011-MDZ

Fuente: Documentos de gestión de la Municipalidad. Elaboración propia

Si bien es cierto la Municipalidad cuenta con los principales documentos de gestión que son la guía en el quehacer de la institución, de acuerdo al cuadro precedente se aprecia que de los siete documentos de gestión, el Alcalde tiene conocimiento sólo de cuatro de ellos (ROF, CAP, TUPA y Ley de Gobiernos Locales) y manifiesta que en alguna oportunidad los revisó, sin embargo los regidores sólo tienen conocimiento que hay dos documentos (CAP y Ley de Gobiernos Locales) pero no los han revisado. El Gerente Municipal que es el responsable de la gestión administrativa de la Municipalidad sólo ha revisado dos documentos (ROF y CAP) y los trabajadores sólo tienen conocimientos del CAP.

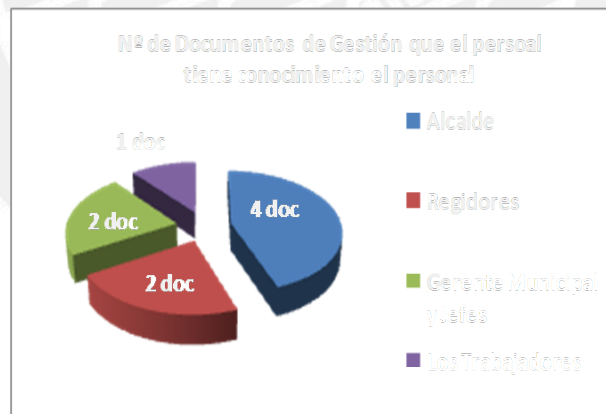
Esto lleva a reflexionar que los quehaceres de los trabajadores están centrados en acciones netamente administrativas, temporales y sin ningún horizonte.

**Cuadro N°14**

**Documentos de Gestión revisados por personal de la Municipalidad**

<b>ALCALDE</b> (Tiene conocimiento y ha revisado:	<b>Documento de Gestión</b>
	Reglamento de Organización de funciones - ROF
	Cuadro de Asignación de Personal - CAP
	Texto Unico de Procedimientos Administrativa - TUPA
	Ley que rige a las Municipalidades
<b>REGIDORES</b> (Sólo tienen conocimiento) :	<b>Documento de Gestión</b>
	Cuadro de Asignación de Personal - CAP
	Ley que rige a las Municipalidades
<b>GERENTE MUNICIPAL Y JEFES</b> (Tiene conocimiento y si han revisado:	<b>Documento de Gestión</b>
	Reglamento de Organización de funciones - ROF
	Cuadro de Asignación de Personal - CAP
<b>Trabajadores</b> (Sólo tiene conocimiento no han revisado:	<b>Documento de Gestión</b>
	Cuadro de Asignación de Personal - CAP

**Gráfico N° 10**



Fuente: Investigación Capacidades Institucionales de la Municipalidad. Elaboración propia

**b) Los Sistemas Operativos Institucionales**

Los sistemas operativos institucionales, consideran un conjunto de procesos articulados y sistematizados, tales como el sistema presupuestal, contable, tesorería, rentas, cobranzas, planeamiento, administración de recursos humanos, servicios públicos, evaluación de proyectos, etc.

Los avances de la tecnología permiten a las instituciones estar interconectadas y manejar en tiempo real un conjunto de procesos que minimizan costos y mejoran la calidad y tiempo de los servicios. Para que las municipalidades implementen los sistemas operativos solo requieren contar con energía eléctrica; no es necesario que sea grande o maneje muchos recursos.

Si bien es cierto que actualmente las municipalidades tiene integrados los sistemas de contabilidad y presupuesto por medio del Sistema Integral de Administración Financiera–SIAF, aún existen procesos que requieren sistematización, tales como cobranza, planeamiento, proyectos entre otros.

#### • Limitantes en los Sistemas Operativos de la Municipalidad

**Sistema de Rentas:** la Municipalidad Distrital de Zúñiga cuenta con un deficiente sistema tributario en la fiscalización, recaudación, control y evaluación. De acuerdo al Cuadro N°15, se puede apreciar que en el año 2011, la Municipalidad percibió vía impuesto predial y tasas administrativas el monto de S/620,000 nuevos soles, los cuales formaron parte del presupuesto institucional bajo la denominación de Recursos Directamente Recaudados, representando el 30% del mismo. Es importante resaltar que dichos ingresos contribuyeron al financiamiento de proyectos y otros gastos que, según la autoridad, se consideró prioritarios.

**Cuadro N°15**

#### Ingresos Recaudados por la Municipalidad: 2011 (Nuevos soles)

<b>INGRESOS</b>	<b>Recursos Directamente Recaudados</b>
<b>Tasas administrativas</b>	<b>20000</b>
- Registro Civil	5000
- Carnets	3000
- Formularios	3000
- Limpieza Pública	9000
<b>Impuesto Predial</b>	<b>600000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>620000</b>

Fuente: Balances de la Municipalidad. Elaboración propia

Los Recursos Directamente Recibidos–RDR en el ejercicio fiscal 2012 (S/754,049) se incrementaron en 22% con relación al año 2011, tal como se visualiza en el Cuadro N°16. Si bien es cierto el incremento no es tan

significativo y es producto de la aplicación de nuevas tasas administrativas, es importante que se cuente con un instrumentos que direccionen dichas acciones, como es un "Plan de contribuciones e incentivos".

### Cuadro N°16

#### Ingresos Recaudados por la Municipalidad: 2012 (Nuevos soles)

INGRESOS	Recursos
	Directamente Recaudados
<b>Tasas administrativas</b>	<b>73255</b>
- Venta de bienes (agua, medicina)	18069
- Registros y Licencias	11784
- Derechos Adm. Construcción	2602
- Derechos adm de comercio	2484
- Otros derechos administ.	17166
- Servicios de transporte	9060
- Servicios recreativos	600
- Por alquileres	7456
- Otros servicios	4034
<b>Impuesto Predial</b>	<b>680794</b>
<b>TOTAL</b>	<b>754049</b>

Fuente: Balances de la Municipalidad. Elaboración propia. Elaboración propia

Actualmente, las recaudaciones se vienen administrando de forma manual, registrándose en libros para luego ser ingresado en hoja Excel. Estos son factores que limitan el nivel de recaudación, los cuales son necesarios e importantes para la financiación de actividades y proyectos en bien de la gestión y de la población, toda vez que el presupuesto de la municipalidad, asignado por el MEF es uno de los más bajos de los quince distritos de la provincia de Cañete.

De acuerdo a los resultados de la aplicación de los instrumentos (entrevistas, observación), los principales factores que limitan el buen ejercicio de las funciones de la oficina de rentas son: a) falta de recursos humanos idóneos; sólo se cuenta con un trabajador de formación técnico en computación, que es la responsable de la unidad de rentas; b) necesidad de programas especiales diseñados para manejo de cobranzas; actualmente se ayudan con el manejo del Excel; c) ausencia de capacitación, entre otros.

- Sistema de Contabilidad, Planeamiento y Presupuesto: Con relación a estos sistemas, a la fecha las oficinas respectivas no se encuentran operativas. Si bien es cierto sus funciones están estipuladas en el ROF y MOF, no tienen

plazas registradas en el CAP. Las actividades relacionadas a estos sistemas se encuentran tercerizadas. Según el comentario de la autoridad, una de las principales limitantes para la operatividad de las oficinas de contabilidad, planeamiento y presupuesto, es la falta de recursos financieros.

➤ Sistema de Registro Civil: Este registro muestra demora de las inscripciones o entrega de partidas y certificados. Toda vez que no existe la cultura de sistematización, los registros se manejan manualmente en libros para luego ser trasladados al Excel y sólo cuentan con un trabajador que es el Jefe de Oficina.

#### **4.3.4. Con relación a la Capacidad de Articulación Interinstitucional**

En el marco de la Ley de Municipalidades, los gobiernos locales tienen un gran reto en el desarrollo local, orientado a generar calidad de vida en los ámbitos de su competencia, a través de un crecimiento económico sostenible en el largo plazo; donde el entorno institucional juega un rol muy importante. Por lo tanto, una buena gestión edil debe facilitar la cooperación e involucramiento eficiente entre las diferentes instancias de gobierno (Nacional, Regional y Local), así como de los diferentes actores.

Es por ello que en el análisis, se ha puesto especial atención en los niveles de gestión y coordinación, que la municipalidad realiza. En el siguiente Cuadro se puede apreciar las instituciones con las que frecuentemente coordina el personal de la institución.



**Cuadro N°18**

**Instituciones con las que se relaciona la Municipalidad**

¿Con que instituciones coordina la Municipalidad?		
	Instituciones	TIPO
<b>ALCALDE</b>	Municipalidad Provincial Cañete	Pública
	Gobierno Regional de Lima	Pública
	Municipalidades Distritales de la Cuenca	Pública
	Ministerio de Agricultura, Vivienda.	Pública
	Hidroeléctrica Platanal	Privada
	OYCOS	ONG
<b>REGIDORES</b>	Municipalidad Provincial Cañete	Pública
	Gobierno Regional de Lima	Pública
	Colegios	Pública
	Hidroeléctrica Platanal	Privada
<b>GERENTE MUNICIPAL</b>	Municipalidad Provincial Cañete	Pública
	Gobierno Regional de Lima	Pública
	Ministerio de Agricultura	Pública
	Hidroeléctrica Platanal	Privada
	OYCOS	ONG
<b>JEFES</b>	Municipalidad Provincial Cañete	Pública
	Gobierno Regional de Lima	Pública
	MEF, RENIEC, Contraloría, amaincetur	Pública
	Hidroeléctrica Platanal	Privada
	OYCOS	ONG
<b>Trabajadores</b>	Municipalidad Provincial Cañete	
	Gobierno Regional de Lima	
	Hidroeléctrica Platanal	
	MEF, Banco Nación, SUNAT, Beneficencia	
	Vaso de Leche, Comedores, colegios	

Fuente: Investigación Capacidades Institucionales de la Municipalidad. Elaboración propia

Como se visualiza, en el cuadro precedente las instituciones con las que más coordina la Municipalidad son los organismos públicos, especialmente con el Ministerio de Economía y Finanzas respecto a normativas, tales como directivas en temas económicos, financieros, SIAF, SNIP entre otros. Con los otros ministerios, la relación es para firma de convenios, y con las municipales y gobiernos regionales y locales, mantiene coordinaciones de manera eventual.

Con relación a las gestiones que realiza la municipalidad con la hidroeléctrica El Platanal, obedece a que ésta institución privada se encuentra instalada en el ámbito del distrito, por lo tanto, los vínculos se relacionan por los aportes y desarrollo de actividades por parte de la hidroeléctrica.

Es importante mencionar que en las últimas décadas los temas relacionados con el desarrollo local han despertado el interés de las organizaciones de cooperación internacional y de desarrollo; sin embargo, de acuerdo a las

entrevistas aplicadas a los trabajadores de la Municipalidad, tienen relaciones interinstitucionales de apoyo con ningún organismo de cooperación.

Esta situación no contribuye a un mayor desarrollo local, puesto que los organismos de cooperación vienen impulsando diversos programas sin el debido apoyo de los gobiernos locales, lo cual se debe al desconocimiento por parte de las municipalidades de la existencia de las fuentes cooperantes, la poca credibilidad de las autoridades acerca de los organismos de desarrollo o falta de proyectos de desarrollo local que sean de interés de las instituciones cooperantes.

Lo antes comentado es producto de la inexistencia de una política de gestión interinstitucional, donde los gerentes sociales juegan un rol muy importante, lo que genera que la Municipalidad sólo realice sus proyectos y actividades en base al presupuesto autorizado por el Ministerio de Economía, como única fuente de financiamiento, cuando la cooperación internacional puede contribuir en dicho desarrollo; se estima importante que las municipalidades cuenten con un directorio de los organismos de cooperación internacional y de los productos que ofrecen (asistencia técnica, capacitación, apoyo financiero, ejecución de proyectos, entre otros).

#### **4.4. Presupuesto de la municipalidad destinado a capacidades institucionales**

Otro de los indicadores que contribuye a evidenciar si la Municipalidad considera entre sus prioridades desarrollar las capacidades institucionales, es el grado de asignación presupuestal que se le otorga, toda vez que es la base donde se ejercen las funciones y se implementan las políticas y proyectos sociales. Adicionalmente se comentará sobre la percepción de la población, con relación a la gestión municipal.

Cabe anotar que a la fecha la Municipalidad Distrital de Zúñiga no cuenta con los instrumentos de planificación a corto plazo como es el Plan Operativo Anual y el Sistema de Monitoreo y Evaluación. Sólo dispone del Plan de Desarrollo Concertado 2011–2021 documento que contiene los objetivos a largo plazo, el que no les permite evaluar adecuadamente las prioridades en las políticas institucionales. En ese sentido, el principal instrumento de gestión financiera con que cuenta la Municipalidad es el Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto Institucional Modificado, a través del cual es posible

tener una aproximación real de las prioridades institucionales; en él se registran los ingresos por toda fuente (Recursos Ordinarios, recursos directamente recaudados, donaciones y transferencias) y los gastos realizados.

De acuerdo al análisis efectuado a la gestión presupuestal municipal del período 2010 – 2012, a nivel de función programática no es posible reconocer qué gastos se orientaron al fortalecimiento de las capacidades institucionales debido a que no se refleja en dicha estructura un componente específico para dicho fortalecimiento. Frente a esa situación se tuvo que ir un poco más al detalle, analizando la información que presenta el Sistema Integrado de Administración Financiera para los Gobiernos Locales – SIAF, conducido por el Ministerio de Economía y Finanzas, y así aproximarnos sobre el nivel de importancia de las autoridades ediles en términos presupuestales destinados al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

La ejecución presupuestal de la Municipalidad Distrital de Zúñiga durante el período 2010–2012, se presenta a continuación.

#### **4.4.1. Presupuesto 2010 – 2012**

##### **Presupuesto 2010**

El presupuesto total asignado a la Municipalidad Distrital de Zúñiga en el año 2010 (PIM) fue de 1,531,614 nuevos soles, de los cuales se ejecutaron en dicho ejercicio sólo el 49.4% (S/756,481). La ejecución se registró en las siguientes funciones:

- a) En Gestión Administrativa se gastó 162,852 nuevos soles (22%), que considera los sueldos del personal bajo el régimen público (S/6,371) y bienes y servicios que registra los gastos de contratación de servicios (personal profesional, técnicos, consultorías y asesorías) ejecutó S/141,273 nuevos soles.
- b) En Conducción y Orientación de la institución se ejecutó 39,285 nuevos soles, que equivale al salario, beneficios sociales y dieta de los funcionarios políticos; y
- c) La Proyectos y Actividades se ejecutó 483,923.

Es importante comentar que el 51% de los recursos financieros que no se ejecutaron en el año 2010 (S/755,133), fueron revertidos al tesoro (MEF).

**Cuadro Nº19**

DISTRIBUCION PRESUPUESTAL 2010 EN FUNCIONES RELACIONADAS A CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS			
(Nuevos soles)			
DESCRIPCION	PROGRAMACIÓN MONTO S/	2010	
		EJECUCION / PROGRAMACION	
		MONTO S/	%
<b>PRESUPUESTO TOTAL (PIM)</b>	<b>1,531,614</b>	<b>756,481</b>	<b>49.4%</b>
I ) Planemiento y Gestión			
A)Conducción Superior	46,235	39,285	85%
( Personal y Benef. Soc. Funcionarios Politicos)			
B) Gastos Administrtrivo	819,642	162,852	19.9
- Personal régimen público (nombrados)	8,456	6,371	82.4%
- Bienes y Servicios (profesionales, técnicos, consultorías y asesorías)	796,575	141,273	17,70%

Fuente: Presupuesto Participativo de la Municipalidad  
Elaboración propia

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la gestión municipal 2010 no tenía como prioridad las actividades relacionadas al fortalecimiento institucional. Sólo se asignaban recursos financieros para pago de personal a pesar que se disponía de recursos financieros que eran devueltos al MEF.

Esto es bastante preocupante toda vez que se retornan recursos al Tesoro cuando existen muchas necesidades: poco personal profesional debido a los bajos salarios, escasez de recursos humanos, falta de instalación e implementación de oficina importantes como las de Planificación y Presupuesto, Recursos Humanos, Contabilidad, o la ausencia de Plan de Capacitación Integral, entre otras.

En el cuadro precedente se visualiza que el 40% (S/606,414) del presupuesto de la Municipalidad estuvo destinado a proyectos de infraestructura, habiéndose ejecutado el 81.8% de dichos recursos financieros. Asimismo, se aprecia que en dicha programación no se consideró ningún proyecto o actividad referida a fortalecimiento de capacidades institucionales.

## Cuadro N°20

## Proyectos priorizados por la Municipalidad 2010

Proyecto	PIM	Ejecucion S/	Ejecuc. %
INFRAESTRUCTURA TURISTICA	170,865	84,397	49.4
CONSTRUCCION DE PISTAS Y VEREDAS	320,757	296,632	92.5
CONSTRUCCION DE LOCALES MUNICIPALES	34,574	34,574	100.0
MEJORAMIENTO DE PALACIO MUNICIPAL	5,713	5,713	100.0
AMPLIACION DE LOCALES MUNICIPALES EN CENTROS P.	19,3	19,3	100.0
IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE LIMPIEZA PUBLICA	55,205	55,205	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>606,414</b>	<b>495,821</b>	<b>81,8</b>

Fuente: Presupuesto Participativo de la Municipalidad.  
Elaboración propia

Todo esto es producto de la escasa visión y de una gestión poco eficiente; que impide que se ejerzan las funciones he implementen eficientemente las políticas y proyectos sociales en beneficio de la comunidad.

### Presupuesto 2011

En el ejercicio 2011, el presupuesto total – PIM, asignado a la Municipalidad Distrital de Zúñiga fue S/2.089781 nuevos soles, ejecutándose sólo el 53.4% (S/1.116.870). En este período, la nueva gestión municipal, si programó recursos financieros en la función Planeamiento y Gestión para el “Desarrollo de Capacidades” por un monto de 171,230 nuevos soles (8% del presupuesto), de los cuales sólo se ejecutó S/57,128 (33%). En esta función de planeamiento también se presupuestan recursos para:

- Gestión Administrativa 741,839 nuevos soles (36%), que considera los gastos por sueldos del personal con régimen público (S/19.857) y para bienes y servicios (gastos de contratación personal profesional, técnicos, consultorías y asesorías) S/721,882 ejecutándose sólo el 18% (S/131,437 nuevos soles) del presupuesto programado,
- Conducción y Orientación de la institución 47,993 nuevos soles, que registra sueldos, beneficios sociales y dieta de funcionarios políticos, ejecutándose el 100%.

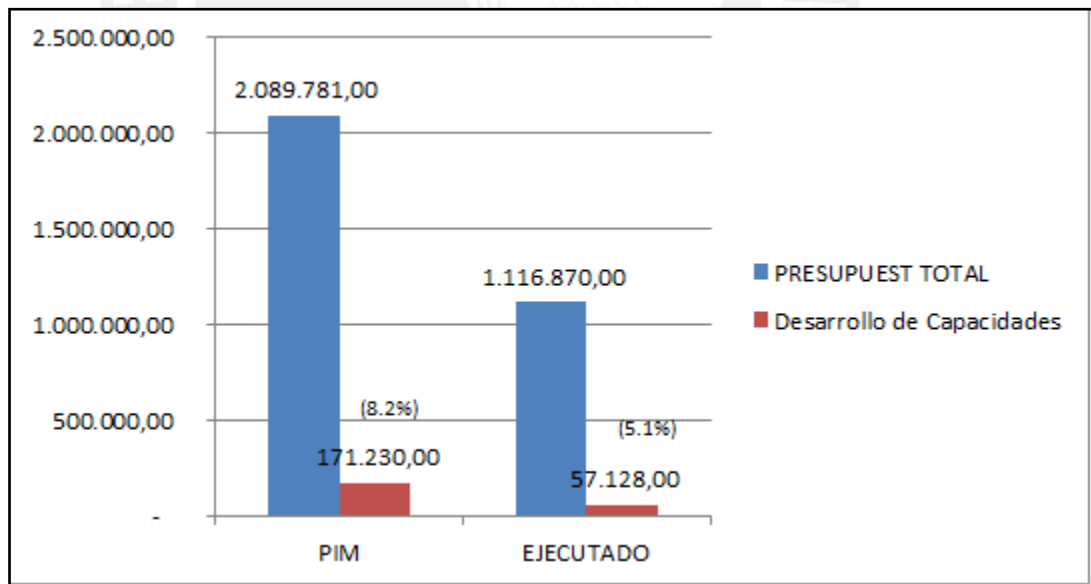
Cuadro N°21

Distribución Presupuestal 2011 en capacidades administrativas

DISTRIBUCION PRESUPUESTAL 2011 EN FUNCIONES RELACIONADAS A CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS (Nuevos soles)			
DESCRIPCION	PROGRAMACIÓN MONTO S/	2011	
		EJECUCION / PROGRAMACION	
		MONTO S/	%
<b>PRESUPUESTO TOTAL (PIM)</b>	<b>2,089,781</b>	<b>1,116,870</b>	<b>53,4</b>
<b>I ) Planemiento y Gestión</b>			
A)Conducción Superior ( Personal y Benef. Soc. Funcionarios Politicos)	47,994	47,993	100%
B) Gastos Administrtrivo	741,839	131,437	17,7
- Personal régimen público (nombrados)	19,957	19,957	100%
- Bienes y Servicios (profesionales, técnicos, consultorías y asesorías)	589,692	111,416	18,90%
A)Desarrollo de Capacidades	171,230	57,128	33,40%

Fuente: Presupuesto Participativo de la Municipalidad. Elaboración propia

Gráfico N°11



Fuente: Presupuesto Participativo de la Municipalidad. Elaboración propia

En el cuadro precedente se visualiza que el 62% (S/937,439) del presupuesto total de la Municipalidad estuvo destinado a proyectos, habiéndose ejecutado sólo el 73% (S/937,439) de dichos recursos financieros.



## Cuadro N°22

## Proyectos priorizados por la Municipalidad 2011

PROYECTOS	Presupuesto PIM S/	Ejecución S/	Ejec. %
Servicio de Limpieza Pública	12732	12732	1,00
Serenazgo	3423	3323	0,97
P. Vaso de leche	16554	16553	1,00
Apoyo producción agropecuaria	130742	128836	0,99
Demarcación Territorial	5300	5250	0,99
Electrificación rural	230217	86199	0,37
Infraestructura Turística	6075	6074	1,00
Canales de riego	1620	1620	1,00
Construcción en Centro Educativo	708	708	1,00
Construcción de Locales Comunales	212695	204562	0,96
Construcción de Comedores	6150	6150	1,00
Construcción planta tratamiento residuos	52060	0	0,00
<b>DESARROLLO DE CAPACIDADES</b>	<b>171230</b>	<b>57128</b>	<b>0,33</b>
Mejoramiento de centros educativos	208233	208231	1,00
Mejoramiento de abastecimiento de agua P.	55048	53750	0,98
Ampliación de pistas y veredas	600	600	1,00
Construcción y equipamiento de Centro Cultura	175027	145023	0,83
Construcción y equipamiento.	700	700	1,00
<b>TOTAL</b>	<b>1289114</b>	<b>937439</b>	<b>0,73</b>

Fuente: Presupuesto Participativo de la Municipalidad.  
Elaboración propia

Asimismo, se puede apreciar en el cuadro la priorización de un proyecto relacionado al "Desarrollo de Capacidades" por un monto de 171,230 nuevos soles que representa el 8% del presupuesto de la Municipalidad, de los cuales sólo se ejecutaron 57,128 nuevos soles (33%). Es importante aclarar que el uso que se le dio a dichos recursos financieros no tuvo nada que ver con el desarrollo de capacidades, sino que fueron destinados al financiamiento de obras de infraestructura. Una vez más se confirma que al parecer las autoridades no tienen claro el concepto del desarrollo de capacidades o es que se utiliza el término con fines de usar recursos para sus prioridades de infraestructura.

### Presupuesto 2012

En el ejercicio fiscal 2012, la Municipalidad Distrital de Zúñiga contó con un presupuesto (PIM) de 2.621.360 nuevos soles, de los cuales ejecutó sólo el 74.4% (S/1.958.280). Coincidentemente al año anterior, en la función Planeamiento y Gestión también se asignaron recursos para "Fortalecimiento Institucional" por un monto de S/216.229 nuevos soles que representa el 8% del presupuesto municipal, de los cuales sólo se gastó el 76% (S/166.434).

Al igual que el año anterior los recursos financieros fueron para ejecutar obras de infraestructura e implementación de proyectos educativos y nutricionales

que, como se aprecia, no tiene nada que ver con el fortalecimiento institucional. También en esta función de planeamiento, se presupuestaron recursos:

- a) Para Gestión Administrativa se presupuestó S/1.119.300, que considera los gastos para sueldos del personal bajo el régimen público y bienes y servicios (gastos de contratación personal profesional, técnicos, consultorías y asesorías),
- b) Para Conducción y Orientación de la institución se presupuestó 87,149 nuevos soles, que registra el sueldo, beneficios sociales y dieta de los funcionarios políticos

**Cuadro N°23**

**Distribución Presupuestal por Tipo de Gastos**

DISTRIBUCION PRESUPUESTAL 2012 EN FUNCIONES RELACIONADAS A CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS			
(Nuevos soles)			
DESCRIPCION	PROGRAMACIÓN MONTO S/	2012	
		EJECUCION / PROGRAMACION	
		MONTO S/	%
<b>PRESUPUESTO TOTAL (PIM)</b>	<b>2,621,360</b>	<b>1,951,668</b>	<b>74,4</b>
<b>Planemiento y Gestión</b>			
<b>I ) Fortalecimiento Institucional</b>	216,229	166,434	40%
A) Fortalecimiento de capacidades ( Construcción de edificios y estructuras)	77,911	31,2	40%
B) Fortalecimiento Institucional (Implementación proyectos educativos, nutric construcción)	138,318	135,234	98
A) Desarrollo de Capacidades	171,230	57,128	33,40%
<b>II ) Acciones Centrales</b>	<b>1,119,300</b>	<b>1,005,965</b>	<b>90,40%</b>
<b>A ) Conducción Superior</b>	87,149	79,057	92%
-Pago funcionarios políticos, benef.soc. y die	65,628	62,075	96%
-Bs.Ss. (servicios profesionales y técnicos)	21,446	16982	79,2
<b>B) Gestión Administrativa</b>	<b>1,022,430</b>	<b>926,909</b>	<b>91,2</b>
- Personal régimen público (nombrados)	63,779	45,434	73%
- Bienes y Servicios (profesionales, técnicos, consultorías y asesorías)	958,651	881,474	92,40%

Fuente: Presupuesto Participativo de la Municipalidad. Elaboración propia

En el cuadro precedente se visualiza que el 84% (S/2,237,753) del presupuesto total de la Municipalidad estuvo destinado a proyectos, habiéndose ejecutado sólo el 74% (S/1,666,551) de los recursos previstos.

**Cuadro N°24**

**Proyectos priorizados por la Municipalidad 2012**

Proyectos	PIM	Ejecucion S/	Ejecuc. %
INFRAESTRUCTURA TURISTICA	86,877	54,937	63.3
<b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	<b>216,229</b>	<b>166,434</b>	<b>77.2</b>
: ESTUDIOS DE PRE-INVERSION	486,634	225,448	46.3
AMPLIACION DE CEMENTERIO MUNICIPAL	4,905	4,905	100.0
CONSTRUCCION DE CENTROS EDUCATIVOS	24,518	0	0.0
CONSTRUCCION DE LOCALES COMUNALES	27,481	27,48	100.0
: CONSTRUCCION DE COMEDORES	39,53	39,53	100.0
CONSTRUCCION DE LOSAS DEPORTIVAS	5,25	5,250	100.0
ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE	1,300	1,300	100.0
ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DESAGUE	3,7	3,700	100.0
CONSTRUCCION DE VIVEROS MUNICIPALES	47,041	35,477	75.4
CONSTRUCCION DE VIAS URBANAS	230,735	230,349	99.8
CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO DE LOCALES COM.	5,113	5,113	100.0
MEJORAMIENTO DE CENTROS EDUCATIVOS	77,041	63,44	94.4
: MEJORAMIENTO DE CANALES DE REGADIO	38,205	38,205	100.0
MEJORAMIENTO DE PISTAS Y VEREDAS	11,895	9,583	80.6
ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DESAGUE	178,299	1,400	0.8
: RECONSTRUCCION DE CENTROS EDUCATIVOS	753	753	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>2237,753</b>	<b>1665,551</b>	<b>74.4</b>

Fuente: Presupuesto Participativo de la Municipalidad. Elaboración propia

Del análisis realizado a la ejecución presupuestal de la Municipalidad Distrital de Zúñiga en los últimos tres años 2010-2012, se evidencia que la institución no tiene la suficiente capacidad como para ejecutar los ínfimos recursos financieros asignados en su presupuesto, el cual es uno de los más bajos de los dieciséis distritos que pertenecen a la provincia de Cañete, Región Lima.

Asimismo, es importante mencionar, que la baja ejecución financiera que muestra la Municipalidad es un precedente negativo para las distribuciones presupuestales futuras realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas; toda vez que según los criterios de asignación se sujetan a los niveles de ejecución.

Una vez más se corrobora que la Municipalidad requiere fortalecer sus limitadas capacidades institucionales (falta de planeación y proyección a futuro, débil articulación interinstitucional, baja capacidad de ejecución financiera, entre otras), a fin de ejercer sus funciones a cabalidad e implementar políticas y proyectos sociales, de tal manera que pueda cumplir con el rol que le compete así como con las expectativas de la población.

#### 4.5. Expectativa de la población sobre el rol de la Municipalidad en el ejercicio de sus funciones

##### 4.5.1. Opinión en relación a los servicios que ofrece la Municipalidad

Con el fin de conocer la opinión de la población del distrito de Zúñiga, respecto a cómo viene brindando la municipalidad los servicios, se aplicó una encuesta. Los resultados presentan las siguientes características en cuanto a nivel educativo:

**Cuadro N°25**

##### Nivel educativo de la población del Distrito de Zúñiga

Nivel Educativo	Nº Personas	%
Primaria completa	23	20,2
Primaria incompleta	7	6,1
Secundaria completa	22	19,3
Secundaria incompleta	27	23,7
Técnica completa	6	4,4
Superior completa	20	17,5
Superior incompleta	9	6,1
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Investigación Capacidades Institucionales de la Municipalidad.  
Elaboración propia

Con relación a la frecuencia que la población acude a la Municipalidad, el 42% de las personas encuestadas, contestó que frecuenta a la municipalidad dos veces a la semana y el servicio que solicitaron fueron partidas de nacimiento, matrimonio y pago de autovalúo; seguido por el 25% de personas que frecuenta una vez por semana y acudieron por pago de servicios básicos. Respecto a la calidad del servicio que brinda la municipalidad, existe un consenso del 98% de las personas al reconocer que la atención es buena y oportuna. Con relación a la interrogante, que si los ambientes destinados para la atención al público, se encuentran limpios, ventilados, iluminados con mobiliario para espera, y señalizaciones para ubicar las oficinas. El 98% de las personas manifestaron que por esa parte no tienen ningún problema, que la Municipalidad está pendiente de esos detalles, pero también manifestaron estar disconformes con los ambientes del local debido a que no se ha previsto las condiciones

necesarias para las personas mayores de edad y para las personas con discapacidad porque no cuenta con rampa.

Si bien es cierto las personas entrevistadas mostraban su conformidad con los servicios que brinda la municipalidad, no obstante también coinciden al decir que existen muchas necesidades primordiales en la localidad que no están siendo atendidas y que son de responsabilidad exclusiva del alcalde.

En la misma línea, parte de la población percibe que su economía no es buena y que no se está haciendo nada para ejecutar proyectos que generen mano de obra. Pero también hay otras opiniones que desdicen lo anterior al manifestar que si se promueve el desarrollo en la zona, va a originar que se pierda la tranquilidad que es lo que caracteriza al distrito.

#### **4.5.2. Expectativas de la población sobre las acciones de la municipalidad**

Las expectativas que muestra la población sobre el rol que le compete cumplir a la Municipalidad Distrital de Zúñiga respecto a sus funciones, son de diversa naturaleza y con diversos puntos de interés, entre los cuales están: la preocupación por generar las condiciones necesarias para promover la inversión, otras que son de tipo asistencialista y una tercera que hace mención a que la Municipalidad debe ser proactiva en la articulación de actores, facilitación de procesos y promoción de una oferta local de servicios de desarrollo empresarial. Respecto al tercer punto, se trata de declaraciones orientadas a obtener la intermediación de la Municipalidad con las instituciones financieras a fin de poder acceder a créditos con condiciones razonables.

Con el fin de generar las condiciones necesarias para promover la inversión especialmente privada, la población estima pertinente que las autoridades deben priorizar ciertos proyectos de inversión que son de suma importancia y bases para propiciar el desarrollo del distrito. Frente a esta situación se interrogó sobre las principales obras que debe realizar el municipio

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la mayor demanda que solicita la población está referida al abastecimiento del agua y desagüe las 24 horas, toda vez que existen zonas que aún no cuentan con dicho servicio básico; el segundo requerimiento se refiere al mejoramiento de vías urbanas, seguido por otros servicios.



## Cuadro N°26

## Prioridades de la población con relación a obras

OBRAS QUE DEBE REALIZAR EL MUNICIPIO	Nº Persona	%
<b>AGUA Y DESAGUE</b>	<b>32</b>	<b>26,02%</b>
<b>ENERGIA ELECTRICA</b>	<b>11</b>	<b>8,94%</b>
<b>OBRAS TURISTICA</b>	<b>9</b>	<b>7,32%</b>
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>7</b>	<b>5,69%</b>
-Adulto mayor		
-Discapacitados		
-Comedor popular		
-Local comunal		
<b>RECREACION Y DEPORTE</b>	<b>13</b>	<b>10,57%</b>
<b>SERVICIOS EN SALUD</b>	<b>5</b>	<b>4,07%</b>
<b>MEJORAMIENTO DE VIAS URBANAS</b>	<b>21</b>	<b>17,07%</b>
-Pistas y veredas		
-Embellecer el distrito		
-Limpieza		
<b>OTROS SERVICIOS</b>	<b>25</b>	<b>20,33%</b>
-Ampliar cementerio y capilla		
-Mejorar el canal		
-Compuertas		
-Medio ambiente		
-Mercado		
-Seguridad Ciudadana		
-Reglamento de tránsito		
-Más empleo		
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>100,00%</b>

Fuente; Investigación Capacidades Institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga  
Elaboración propia

Sin embargo, de acuerdo al análisis realizado al Presupuesto Participativo de la municipalidad para el período 2012, se puede apreciar que la prioridad en la asignación de recursos financieros está destinada para la construcción de aulas de colegios por un monto de 280,000 nuevos soles, seguido de obras de electrificación en los caseríos del distrito de Zúñiga (S/150,000), y en tercer lugar las obras de agua y alcantarillado (S/50,000).

Como se puede apreciar, los requerimientos de la población no guardan relación con las prioridades del Presupuesto Participativo. Esto permite suponer que el grado de participación de la población en el proceso de elaboración del Presupuesto Participativo, es mínimo, por lo tanto, los criterios de priorización dan mucho que decir. Lo antes comentado se corrobora, cuando se pregunta a la población si ha participado en la elaboración del



Presupuesto Participativo. El 74% (84 personas) de la población entrevistada manifestó no haber participado en dicho proceso.

#### 4.5.3. Perspectiva de la población: en el Plan de Desarrollo Concertado

Si bien es cierto el Plan de Desarrollo Concertado elabora participativamente y constituye una guía (vinculante) para la acción de la Municipalidad y orientador para el sector privado. Estos planes están orientados a convocar y enfocar recursos y esfuerzos individuales e institucionales para alcanzar una imagen colectiva de desarrollo construida en base al consenso de todos los individuos y actores de un territorio determinado.

Teniendo en consideración lo antes mencionado, y a fin de conocer a detalle, las prioridades de la población así como el interés de las autoridades en la programación de los recursos financieros; se analizó el Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Distrital de Zúñiga - PDC 2011 – 2021.

Es importante mencionar, que de acuerdo a la visión del plan, se han definido tres grandes ejes de desarrollo: El eje de desarrollo económico, de condición de vida y el eje de organización.

#### Visión según el Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021

*“Zúñiga es un pueblo que ha construido su desarrollo en base a la educación y tecnología educativa. Sus familias tienen acceso a servicios básicos y salud de calidad. Su desarrollo económico preserva los recursos naturales, conserva sus técnicas tradicionales y gira en torno al turismo, a la agroindustria de la uva y de otros productos. Las organizaciones sociales se ponen de acuerdo con sus autoridades para establecer acciones concertadas y que genera desarrollo e incentivan sus manifestaciones culturales y deportivas”.*

Fuente: Plan de Desarrollo Concertado 2011 – 2021

Tal como se puede apreciar en los ejes precedentes, los principales proyectos y servicios que consideran, ratifican las prioridades que mencionó la población cuando se realizó la encuesta, cuyos resultados se aprecian en el Cuadro N° 26. Al parecer las autoridades hacen caso omiso, toda vez que las acciones que ejecutan no van en la misma línea, además la institución carece de un plan

operativo de corto plazo que dirija la gestión y que contribuya a cumplir con la visión bosquejada en el Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021.

Asimismo, es importante resaltar, que el eje organización considera como uno de sus componentes el "fortalecimiento de capacidades institucionales", en el cual las acciones están centradas en la "capacitación". Una vez más se confirma que lo relacionado al fortalecimiento o desarrollo de capacidades institucionales, no se tiene claro por parte de las autoridades, funcionarios y por ende de los trabajadores.

### 1- Eje: Desarrollo Económico

- Implementación de talleres de capacitación en mejores técnicas de producción vitivinícola, palta y maíz morado a nivel de la cuenca del río Cañete.
- Implementación del desarrollo turístico a nivel de la cuenca.
- Construcción del mirador turístico de Zúñiga
- Capacitación para instructores de deportes de aventura

### 2- Eje: Condición de vida

- Ampliación del sistema eléctrico a los Anexos
- Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado
- Construcción de áreas de recreación para niños, jóvenes y adultos..
- Construcción de comedores populares.
- Embellecimiento de las vías, arborización, construcción de veredas y pistas.
- Implementación del puesto de salud y gestión contratar especialistas.

### 3- Eje: Organización

#### Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones

- Formación y capacitación a líderes en temas de gestión municipal.
- Sensibilización a espacios de participación ciudadana
- Constitución del gremio de agricultura de Zúñiga
- Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial

### Fortalecimiento de las capacidades de la institución municipal

- Capacitación a funcionarios y trabajadores municipales.
- Elaboración del Plan de capacitación de comunicación institucional
- Realización de pasantías de los funcionarios municipales
- Gestiones ante COFOPRI para la formalización de la propiedad.

Fuente: Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Distrital de Zúñiga

En esencia, las autoridades desconocen lo importante que significa que el municipio cuente con capacidades institucionales, que les permita abordar y gestionar temas propios así como reaccionar frente a las situaciones que se presentan en un mundo cambiante; y no estar sólo enfrascados en el desarrollo de obras de infraestructura, con los escasos recursos que perciben del tesoro y que muchas veces no son ejecutados en su totalidad, toda vez que en período 2010-2012 se devolvieron recursos al tesoro por no ser utilizados.



## CAPITULO V: CONCLUSIONES

Se presentan las conclusiones basadas en el análisis de las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga y de la información brindada por las autoridades, funcionarios, trabajadores y población.

### **Sobre la percepción de las autoridades del Municipio, respecto a la importancia de las capacidades institucionales.**

1. Las autoridades de la Municipalidad del Distrito de Zúñiga, no son conscientes de lo importante que es que la municipalidad fortalezca o desarrolle las capacidades institucionales para el ejercicio de sus funciones, así como para implementar políticas sociales que contribuyan al desarrollo del distrito; toda vez que su prioridad está centrada solo en desarrollar obras de infraestructura. Además muestran no tener claridad en lo que en si significa que la municipalidad cuente con capacidades institucionales, se percibe que es un tema no prioritario en su agenda.
2. No existe una política institucional para promover el desarrollo económico de la zona; lo que existe son diversas acciones sueltas y sin dirección; abocadas a desarrollar proyectos y actividades, con el fin de dar atención a las demandas planteadas por la población.

### **Sobre las capacidades institucionales actuales de la municipalidad, para el ejercicio de sus funciones e implementación de políticas sociales**

3. Respecto al manejo del personal, la Municipalidad Distrital de Zúñiga cuenta con un sistema tradicional, tal es así que no tiene operativa la unidad de personal, a pesar que de acuerdo a los documentos de gestión como es el Reglamento de Organización de Funciones - ROF y el Manual de Organización de Funciones, depende jerárquica, funcional y administrativamente de la sub gerencia de administración y finanzas.

Las tareas eminentemente administrativas como pago de planilla, contratos, vacaciones, asistencia entre otros; están siendo asumidas por la Gerencia Municipal.

Todo esto corrobora la poca visión e interés de las autoridades con relación al potencial humano, que constituye un elemento clave en la gestión de la administración; más aún si buscamos gobiernos locales eficientes, eficaces y competitivos.

4. Con relación a la formación profesional de los funcionarios encargados de las cinco oficinas operativas que tiene la municipalidad (sub gerencia de obras, de desarrollo social, unidad de contabilidad, registro civil y abastecimiento), no tienen la formación profesional básica acorde con la función asignada, con excepción del sub gerente de obras. Por lo tanto, su visión y proyección es bastante limitada.
5. La Municipalidad no cuenta con sistemas operativos que articulen y sistematicen los procesos de las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería, rentas, planeamiento, administración de recursos humanos, servicios públicos, evaluación de proyectos; la mayor parte de la información se maneja en Excel.
6. El nivel de implementación de las cinco oficinas operativas en la municipalidad, se realiza en el marco de severas restricciones, tanto de recursos humanos (una persona por oficina), como de infraestructura y equipamiento.
7. En la Municipalidad Distrital de Zúñiga no se encuentra operativa la oficina de Planeamiento y Presupuesto, muy a pesar que en sus documentos de gestión del ROF, MOF y CAP; se encuentran bien definidas las funciones y plazas. Sin embargo las actividades son realizadas por consultores externos. Por lo tanto las actividades se realizan basándose en la coyuntura y no responden a un sistema de gestión estructurado, permitiendo que la ejecución de los recursos no se destinen a las actividades programadas.
8. El nivel de articulación con instituciones, públicas, privadas y de cooperación internacional es bastante limitado, puede ser por desconocimiento de la gama de productos y servicios que ofrecen o por la falta de proyectos de desarrollo local para ser presentados. Las coordinaciones que se realizan están reducidas a coordinaciones puntuales para actividades específicas efectuadas con instituciones del gobierno nacional como son: MEF, RENIEC, Contraloría, Banco de la Nación.
9. A la fecha la Municipalidad no cuenta con Plan Operativo Anual, Sistema de Monitoreo y Evaluación e instrumentos de planificación a corto plazo; lo cual

no permite evaluar adecuadamente las prioridades en las políticas institucionales. En ese sentido el principal instrumento de gestión financiera con que cuenta la municipalidad es el Presupuesto Institucional de Apertura - PIA y el Presupuesto Institucional Modificado - PIM, a través del cual es posible tener una aproximación real de las prioridades institucionales, toda vez que en el se registran los ingresos por toda fuente, así como los gastos realizados.

10. De acuerdo al análisis presupuestal de los años 2011 y 2012, la actual gestión municipal si presupuestó recursos financieros, para actividades relacionadas al "Desarrollo de Capacidades", pero el uso que se dio a dichos recursos fueron para realizar obras de infraestructura. .

11. Existe un alto consenso de aprobación de la población, sobre la calidad de los servicios que ofrece la municipalidad. No obstante también coinciden al decir que existen muchas necesidades primordiales en la localidad que no están siendo atendidas y que son de responsabilidad de las autoridades. Al respecto es importante comentar que existe diferencias, entre lo que demandada la población y lo que está programado en el presupuesto participativo. La diferencia se corrobora cuando se pregunta a la población si participó en el proceso de formulación del presupuesto participativo y la respuesta fue negativa de un 74% de los encuestados.

De acuerdo a los hallazgos de la presente investigación, se afirma que El Municipio Distrital de Zúñiga, no reúne con suficiencia (condiciones que lo hacen capaz) las capacidades institucionales para el ejercicio de sus funciones así como para la implementación de políticas sociales.

Cabe resaltar que al tratarse de un estudio de caso, las conclusiones a las que se arriba no pueden generalizarse a todos los gobiernos locales de la región o del Perú. Sin embargo se espera que los resultados puedan aportar elementos para entender mejor la problemática de la poca efectividad de la gestión de las municipalidades en el Perú; sirviendo de insumo para que en el marco de la ley de la política de modernización de la gestión pública se puedan resolver algunas de dificultades o cuellos de botella detectados



## CAPITULO VI : RECOMENDACIONES

### **Sobre la percepción de las autoridades del Municipio, respecto a la importancia de las institucionales.**

En la municipalidad no se tiene un entendimiento integral sobre las capacidades institucionales; existe un fuerte énfasis en el componente de infraestructura.

1. Sería recomendable, en primera instancia que la Presidencia De Consejo de Ministros a través de la Secretaría encargada de la gestión pública, realice actividades relacionadas al desarrollen de las capacidades de las autoridades así como, de los funcionarios, porque ellos no pueden dar de lo que no tienen y mucho más de lo que desconocen. Y en segundo lugar que el tema sea parte de la agenda de las autoridades municipales.
2. Por lo que se recomienda contar con un plan de mediano y corto plazo, que dirija las actividades las cuales se encuentren en el marco de dar cumplimiento a los objetivos y metas del plan de desarrollo concertado

### **Sobre las capacidades institucionales actuales de la municipalidad, para el ejercicio de sus funciones e implementación de políticas sociales**

3. Se recomienda que la municipalidad cuente con un sistema de gestión de recursos humanos basado en normas y políticas de planeación, selección, capacitación y evaluación de personal, que permita contar con parámetros para fortalecer sus capacidades técnicas y cognitivas así como tener criterios de promociones y ascensos. Por lo que es muy importante implementar la oficina de personal.
4. Por lo que se recomienda que la municipalidad debe contemplar en el sistema de gestión de recursos humanos, criterios para el reclutamiento del personal que estén acordes con las funciones a desarrollar; implementar las oficinas que son claves para la gestión institucional (planeamiento y presupuesto, personal y contabilidad), así como completar el Cuadro de Asignación de Personal – CAP con profesionales idóneos en formación, experiencia en la función asignada y en gestión pública.
5. Se recomienda hacer uso de la tecnología para automatizar los procesos y operaciones municipales, lo cual redundará en un buen servicio para la

comunidad así como para la recaudación de mayores ingresos y ahorro de costos operativos.

6. Se sugiere realizar un análisis previo a fin de determinar los requerimientos necesarios especialmente de personal, como para que la oficina opere eficientemente y a la vez se prevean recursos financieros.
7. Se recomienda a las autoridades y funcionarios ver la posibilidad de constituir la oficina de planeamiento y presupuesto, realizar las gestiones pertinentes para que en el CAP se le asignen plazas, actualizar el Plan de Desarrollo Concertado y gestionar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y CEPLAN para que impulsen la planificación municipal en la zona, a fin de que diseñen un programa de capacitación y asistencia técnica permanente.
8. Se sugiere que la municipalidad procese un cambio radical en su gestión, enfocando su rol y mirando hacia afuera, mayor coordinación entre los sectores a fin de tomar conocimiento de los programas y proyectos que se pueden ejecutar en sus ámbitos; así mismo es necesario informar que existe mucho interés de las organizaciones de Cooperación Internacional y de Desarrollo, por apoyar iniciativas de desarrollo local, debido a que estos consideran que el espacio del gobierno local permite una mayor participación de la población.
9. Se recomienda a las autoridades dar prioridad a las actividades de desarrollo de capacidades no solo asignándole recursos en el presupuesto sino dándole el uso para el fin que fueron programados.
10. Se recomienda mayor involucramiento y participación de la población en la elaboración del presupuesto participativo así como, en el desarrollo de los proyectos, a fin de que estos sean sostenibles. Asimismo, la municipalidad debe emplear estrategias de comunicación adecuadas y oportunas con el fin de que la población entienda apropiada y pueda participar a tan importante proceso de gestión concertada de su localidad.

El presente trabajo, desde la Gerencia Social tiene un valor práctico y teórico. **Práctico**, porque presenta alternativas que contribuyen en la solución, frente a la problemática develada a través de la propuesta de estrategias, procedimientos que determinan un mejor desarrollo de las capacidades institucionales y de gestión de la municipalidad.

Asimismo ayuda a resolver deficiencias como darle mejor utilización a las partidas presupuestales que el Gobierno Central emite. Permite mejorar la organización y las capacidades de gestión local así como interinstitucionales. Aprovecha las oportunidades disponibles en la comunidad para el logro de los objetivos. Puede ser aplicado en las tres instancias de gobierno: Nacional, Regional y Local; facilitando información relativa a las capacidades con que cuentan los gobiernos locales.

**Teórico**, porque habiendo realizado un diagnóstico situacional del gobierno local, se percibe un vacío teórico, toda vez que no se tiene claro lo relacionado a las capacidades institucionales, se le asocia con la ejecución de obras de infraestructura.

## PROPUESTA

Vista la respuesta a la pregunta principal **¿En qué situación se encuentran las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, para la gestión y cumplimiento de sus funciones?**, se presenta a dicha institución la siguiente propuesta.

### Objetivo:

Desarrollar y fortalecer capacidades, no sólo en el capital humano sino también en la organización, para el ejercicio de una gestión de calidad en el desarrollo de sus funciones así como en la implementación de las políticas sociales referidas al desarrollo económico local.

### Fundamentación

Los gobiernos locales tienen un gran reto de promover el desarrollo económico local, en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población. Para lo cual es necesario que sus planes estén articulados con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

Asimismo, los gobiernos locales son los principales actores para la implementación de las políticas económicas y sociales del gobierno; como es la descentralización, que tienen como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país; para lo cual se tiene previsto la transferencia de funciones y competencias de los sectores a los gobiernos regionales y locales.

De acuerdo a lo antes comentado, es necesario precisar que los gobiernos locales además de cumplir con las funciones que le asigna su Ley de creación son responsables de las nuevas funciones y competencias que le atribuye la Ley de Descentralización.

En el marco de lo antes comentado se requiere que las municipalidades como órganos de los gobiernos locales respondan adecuadamente con el ejercicio de sus funciones y las competencias transferidas, producto de la descentralización. Por lo que es necesario que las municipalidades cuenten con capacidades institucionales fortalecidas.

### **Implicancia de la propuesta**

La propuesta pretende, aportar al cumplimiento de las funciones de las autoridades y funcionarios en torno a la implementación de proyectos y políticas sociales.

Con esta propuesta se favorece también que los recursos humanos se potencien con competencias técnicas y cognoscitivas, toda vez que constituyen un componente clave en la gestión de toda institución; más aún que globalización ha incitado grandes cambios en el mundo exigiendo modernización en todos los niveles; por lo consiguiente, las instituciones que son movidas y lideradas por personas, no son ajenas a estos cambios.

Finalmente permite la generación de conocimiento en el campo de la gestión y de la gerencia social, el mismo que servirá para mejorar las condiciones institucionales de las organizaciones.

### **Estrategia**

Fortalecer las capacidades institucionales de la Municipalidad Distrital de Zúñiga, para que pueda llevar adelante una adecuada gestión en el ejercicio de sus funciones así como la implementación de políticas sociales.

Para ello se propone acciones a nivel nacional y local, para que se apliquen y se contemplen en el presente ejercicio y en el proceso de elaboración del Presupuesto Participativo 2014.

**a) A nivel gobierno nacional**

- Dado que los gobiernos locales en el proceso de elaboración y aprobación de su presupuesto, contemplan recursos financieros para actividades de fortalecimiento institucional, no obstante el uso que se da a dichos recursos son destinados para otros fines como obras de infraestructura, debe:
  - El Ministerio de Economía y Finanzas brindar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades distritales, respecto al uso adecuado de dichos recursos, especificando los gastos que realmente son considerados para el fortalecimiento y/o desarrollo institucional.
  - Asimismo, el Ministerio de Economía debe contar con un sistema de monitoreo y evaluación de dichos recursos, para lo cual podría utilizarse la capacidad existente del SIAF -en especial por su presencia en gran número de municipalidades- y sentar las bases para que el Sistema de Información se contemple como parte del Sistema de Planeamiento Estratégico

**b) A nivel gobierno Local**

- Por la influencia política y administrativa, que tiene el alcalde de la municipalidad en la decisión de ejercer sus funciones o no con el fin de promover el desarrollo de la zona, se debe:
  - Promover en el alcalde y las autoridades el mayor conocimiento y entendimiento de lo que en sí significa e implica las capacidades institucionales.
  - Sensibilizar al alcalde y autoridades, sobre la necesidad de fortalecer y/o desarrollar las capacidades institucionales de la municipalidad.
  - Presentar al Alcalde y autoridades un enfoque estratégico e integral para desarrollar las capacidades institucionales para la gestión de sus funciones

Dado que la responsabilidad de la gestión de la municipal recae sobre el alcalde, regidores los mismos que cada cuatro años son cambiados por elecciones políticas, y que esto representa cierta dificultad para la continuidad de objetivos estratégicos y metas, se debe:

- Presentar para aprobación del Consejo Municipal un plan integral de fortalecimiento de capacidades institucionales de mediano plazo, con



estrategias y metas anualizadas, que permitan ser monitoreadas y evaluadas.

- Toda vez que la administración municipal recae específicamente en el gerente municipal y funcionarios; se debe considerar en el plan comentado en el párrafo anterior, un período de permanencia razonable del personal que lidera dicho plan de tal forma que permita dar continuidad y cumplimiento a las metas propuestas.

Dado que nuestra economía está experimentando cambios fundamentales producto del proceso de la globalización, no solo en el aspecto económico, sino también en el aspecto social, organizacional, cultural, ambiental y del conocimiento; en este enfoque, el planeamiento constituye un conjunto de actividades formales dirigidas a producir una estrategia; por lo que se debe:

- Promover el ejercicio de la planificación estratégica y diseñar un plan con visión de futuro, objetivos claros, metas e indicadores, a fin de obtener los resultados esperados.
- Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas y el CEPLAN, instituciones que tienen como funciones la planificación a nivel nacional; a fin de que brinden capacitaciones acorde a los requerimientos de los gobiernos locales.



## NOTAS

1. Congreso de la República, Ley 27972. Ley orgánica de Municipalidades.
2. Presidencia Consejo Ministros. Decreto Supremo N°004-2010-PCM. "Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública 2010-2012" Perú
3. INWENT. Boletín Capacidades. Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización. GIZ. Lima, junio 2010
4. INWENT. Boletín Capacidades. Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización. GIZ. Lima, junio 2010.
5. Francke y Piazza en Curso de Métodos y Técnicas de Investigación en Gerencia Social – PUCP
6. Merilee S. Grindle. The good government Imperative. Human resources organizations and institutions.
7. Curso de Métodos y Técnicas de Investigación en Gerencia Social – PUCP
8. Congreso de la República, Ley 27680. Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre la descentralización. En Diario Oficial el Peruano. Lima 06 de marzo 2002.
9. Congreso de la República, Ley 27783. Ley de Bases de la Descentralización.
10. Congreso de la República, Ley 27972. Ley orgánica de Municipalidades.
11. Congreso de la República, Ley 27867. Ley orgánica de los Gobiernos Regionales
12. Congreso de la República, Ley 28273. Ley del sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.
13. Congreso de la República, Ley 27658. Ley de modernización de la gestión del estado.
14. Congreso de la República, Ley 29332. Ley del plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal
15. INWENT. Boletín Capacidades. Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización. GIZ. Lima, junio 2010
16. INWENT. Boletín Capacidades. Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización. GIZ. Lima, junio 2010
17. Presidencia de Consejo de Ministros. Decreto Legislativo No 1023 del 22 de Junio 2008. Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
18. Presidencia Consejo Ministros. Decreto Supremo N°004-2010-PCM. "Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública 2010-2012" Perú
19. Amartya Kumar Sen – 1988, Capacidades, libertades y desarrollo. Human capability approach.
20. Violeta Hoshi Espinoza, Gestión del Potencial Humano, Material de Estudio – Tema 4: Capacitación y Desarrollo personal, Maestría en Gerencia Social, PUCP.
21. Rodríguez T., Nelson, Feliú S., Pedro. *Curso Básico de Psicometría*.
22. Woodruffe, Charles.(1993) What is meant by a Competency? *Leadership and Organization Development Journal*. Vol 14 (1) Pp.29-36.
23. Campirán, Guevara Sánchez, Habilidades del Pensamiento Crítico y Creativo, Colección Hiper-COL, Universidad Veracruzana, 1999.
24. Alberto Serra Figueras – 2007 Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación.
25. Alberto Serra Figueras – 2007 Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación

26. Merilee S. Grindle. The Good Government Imperative. Human Resources Organizations and Institutions.
27. Nico Nelissen, The Administrative Capacity, 2002.
28. PNUD Desarrollo de capacidades 2008.
29. Leonard Barton 1995 "Una Mirada estratégica y gerencial de la implementación de proyectos sociales"
30. Merilee S. Grindle. The Good Government Imperative. Human Resources Organizations and Institutions.
31. Cristina Díaz y Rita Grandinett. Política y Gestión. Rosario Argentina 2012.
32. Angélica Rosas Huertas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional.
33. Evans Meter "El Estado como problema y como solución". Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, enero-marzo 1996, vol. 35, número 140.
34. Andrew Nickson, "Transferencia de políticas y reformas en la gestión del sector público", Caracas 2002.
35. Enrique Cabrera Mendoza. Capacidades institucionales en Gobiernos Subnacionales de Mexico, 2004.
36. Enzo Ricardo Completa Capacidades y déficits institucionales para el asociativismo Intermunicipal. Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Cuyo – Argentina.
37. Presidencia de Concejo de Ministros. Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales.
38. Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
39. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998, Gestión de Programas Sociales en América Latina.
40. [http://www.impactalliance.org/ev\\_es.php?ID=2943](http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=2943)
41. C. Cortázar Velarde. Una Mirada estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. Washington, 2004.
42. Héctor Béjar. CEDEP Justicia Social, Política Social.
43. CIES – Consorcio de Investigación Económica y Social. Políticas Sociales.
44. La Contraloría General de la República. Programas Sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental
45. Klillsberg, Bernardo. Hacia una Gerencia Social Eficiente. Revista de Administración Pública Uruguay. Indes.
46. Material de la maestría en Gerencia Social de la PUCP.
47. Richard L. Daft , Sexta Edición de Administración, Parte 1, capítulo 1.
48. Fabián Repeto, Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina, INDES 2004.
49. Grindle, Mirelle y Hilderbran The Good Government Imperative. Human Resources Organizations and Institutions.
50. [http://www.impactalliance.org/ev\\_es.php?ID=2943](http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=2943)
51. Chiavenato , Idalberto. Administración de Recursos Humanos.
52. Daft. Richard L. Administración sexta edición.
53. Montesa, José. Enfoque de Sistemas. Universidad Politécnica de Valencia 1999.
54. Dejo, Federico 2003. Manual para la gestión integral de Desarrollo Local, ESAN
55. Montesa, José. Enfoque de Sistemas. Universidad Politécnica de Valencia 1999.
56. Simons, Robert. "Palancas de Control". Capítulos 1 al 4. Temas Grupo Editorial, 1998.





El Municipio Distrital de Zúñiga: Capacidades Institucionales para la Gestión y cumplimiento de sus funciones.				
MGS / PUCP- Mirian Córdova De Los Santos				
TÉCNICA DE INVESTIGACION: "ENCUESTA" - Instrumento Guía: CUESTIONARIO # 1. Dirigido a PROFESIONALES Y TRABAJADORES				
<b>Nombre del Entrevistado:</b>				
<b>Oficina :</b>				
<b>Fecha:</b>			<b>Edad :</b>	
<b>Objetivo:</b> Es recoger información operativa, financiera y de recursos, que permita conocer las fortalezas y debilidades de la MDZ; a fin de proponer acciones de reforzamiento institucional, orientadas a mejorar la gestión y la calidad de los servicios para optimizar el desempeño y cumplir con eficiencia y eficacia las funciones.				
<b>I- En relación a los Planes Institucionales y Documentos de Gestión</b>				
<b>1- ¿La Municipalidad tiene sus documentos de gestión aprobados ?, tales como:</b>				
1-Cuadro Analítico de Personal - CAP:				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
2- Reglamento de Organización de Funciones-ROF				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
3- Manual de Organización de Funciones – MOF				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>2- De ser positiva la respuesta, ¿ Estan actualizados los documentos de gestión?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>3- ¿Ha revizado los documentos de gestión CAP, ROF, MOF?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>4- ¿La Municipalidad tiene un Plan de Desarrollo Concertado ?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>5- De ser positiva la respuesta. ¿Conoce si está actualizado el Plan de Desarrollo Concertado</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>6- ¿La Municipalidad, tiene un Plan Operativo Anual 2012 - POA, de las actividades que va a realizar?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>7- De ser positiva la respuesta ¿Su oficina participó en la elaboraron del Plan Operativo Anual 2012 - POA ?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>8- Si se tiene El Plan Operativo Anual 2012, ¿Es evaluado?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>9- Si la respuesta es positiva, ¿La evaluación del Plan Operativo Anual es?</b>				
	1) Mensual	<input type="checkbox"/>	2) Trimestral	<input type="checkbox"/>
			3) Semestral	<input type="checkbox"/>
			4) Anual	<input type="checkbox"/>
			5) Otros.....	<input type="checkbox"/>
<b>10- Si se tiene Plan Operativo Anual, Las actividades que usted realiza estan en el Plan?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>II.- En relación a la Programación y Ejecución Financiera</b>				
<b>11- ¿ Aumento el presupuesto de la Municipalidad en el año 2012?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>12- De ser positiva la respuesta,¿Por qué motivo aumentó?</b>				
	1) FONIPREL	<input type="checkbox"/>	2) R.O	<input type="checkbox"/>
			3) Ingreos Propioes (RDR)	<input type="checkbox"/>
			4) Otros.....	<input type="checkbox"/>
<b>13- La Municipalidad tiene Ingresos Propios</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>14- De ser positiva la respuesta,¿Por qué concepto son los ingresos?, Escríbalo</b>				
	1)	<input type="checkbox"/>	2)	<input type="checkbox"/>
			3)	<input type="checkbox"/>
<b>15- ¿ El presupuesto 2011 de la Municipalidad se gastó al 100% ?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>16- De ser negativa la respuesta,¿Por qué no se gastó?, por ser :</b>				
	1)Ingresos de proyectos	<input type="checkbox"/>	2) Ingreos Propios (RDR)	<input type="checkbox"/>
			3) Otros.....	<input type="checkbox"/>
<b>17- En el presupuesto 2011, la Municipalidad destinó recursos para capacitación del personal?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>18- Si la respuesta es positiva, ¿Usted recibió capacitación?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>III- En relación a los Sistemas Informáticos y Normativos</b>				
<b>19 - La Municipalidad tiene computadoreas con programas actualizados?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>20- Que Programas usa la Municipalidad</b>				
<b>21- La oficina a la que pertenece cuentan con computadoras de acuerdo al personal?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>22-Que tipo de directivas del Ministerio de Economía y Finanzas, recibe usted:</b>				
	1)Uso de recursos	<input type="checkbox"/>	2)Ampliaciones de recursos	<input type="checkbox"/>
			3) Actualización del SIAF	<input type="checkbox"/>
	4) Créditos suplementarios	<input type="checkbox"/>	5) Otros	<input type="checkbox"/>
<b>23- Las directivas las reciben a tiempo?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>IV.- En relación a los Recursos Humanos y Estructura Organizacional</b>				
<b>24- Existe un Plan de Capacitación Anual para el personal ?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>25- En el presupuesto 2012, la Municipalidad destinó recursos para capacitar al personal?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>26- De ser positiva la respuesta, ¿A quienes se esta capacitando?</b>				
<b>27- En que temas son capacitados ?</b>				
<b>28- Se dispone de un Plan de Evaluación del personal?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>29- Usted conoce las funciones que les otorga la Ley Orgánica de Gobiernos Locales?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>30- Cuántos profesionales hay en su oficina?</b>				
<b>31- ¿De que profesión son?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>33- ¿La Organización de la Municipalidad responde a sus necesidades</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>34- De ser negativa la respuesta, ¿Qué oficinas se debe incluir?</b>				
<b>35- ¿Existe frecuencia en la rotación de personal?</b>				
	1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
			3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
			4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>



El Municipio Distrital de Zúñiga: Capacidades Institucionales para la Gestión y cumplimiento de sus funciones.			
MGS / PUCP- Mirian Córdova De Los Santos			
TÉCNICA DE INVESTIGACION: "ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA" - Instrumento Guía, dirigida al:			
ALCALDE Y REGIDORES			
Nombre del Entrevistado:		Edad :	
Cargo:		Fecha:	
Estudios: 1) Primaria: C <input type="radio"/> 2) Secundaria: C <input type="radio"/> 3) Técnico: C <input type="radio"/> 4) Superior: C <input type="radio"/>			
Experiencia L.: 1) Sector Público <input type="radio"/> . Cargo/Lugar/Tiempo/Fecha			
2) Sector Privado <input type="radio"/> . Cargo/Lugar/Tiempo/Fecha			
<b>Objetivo:</b> Es recoger información operativa, financiera y de recursos, que permita conocer las fortalezas y debilidades de la MDZ; a fin de proponer acciones de reforzamiento institucional, orientadas a mejorar la gestión y la calidad de los servicios para optimizar el desempeño y cumplir con eficiencia y eficacia las funciones.			
<b>I.- En relación a los Planes Institucionales y Documentos de Gestión</b>			
<b>1- ¿La Municipalidad tiene sus documentos de gestión aprobados?, tales como:</b>			
1-Cuadro Analítico de Personal - CAP:			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
3) NO SABE	<input type="checkbox"/>	4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
2- Reglamento de Organización de Funciones-ROF			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
3) NO SABE	<input type="checkbox"/>	4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
3- Manual de Organización de Funciones - MOF			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
3) NO SABE	<input type="checkbox"/>	4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>2- De ser positiva la respuesta, ¿Están actualizados?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
3) NO SABE	<input type="checkbox"/>	4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>3- ¿Los gerentes, jefes, profesionales y técnicos conocen que la Municipalidad debe contar con los D. de gestión CAP, ROF, MOF?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
3) NO SABE	<input type="checkbox"/>	4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>4- ¿La Municipalidad tiene un Plan de Desarrollo Concertado ?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
3) NO SABE	<input type="checkbox"/>	4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>
<b>5- De ser positiva la respuesta. ¿Conoce si está actualizado el Plan de Desarrollo Concertado</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>6- ¿La Municipalidad, tiene un Plan Operativo Anual 2012 - POA?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>7- De ser positiva la respuesta ¿Quiénes elaboraron el Plan Operativo Anual 2012 ?</b>			
1- Sólo la oficina de planificación, o la que hace las veces			
2- Los jefes de oficinas			
3- representante de cada oficina			
4- Otros			
<b>8- Si se tiene El Plan Operativo Anual 2012, ¿Es evaluado?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>9- Si la respuesta es positiva, ¿El Plan Operativo Anual se evalúa?, encierre la respuesta</b>			
1) Mensual	<input type="checkbox"/>	2) Trimestral	<input type="checkbox"/>
3) Semestral	<input type="checkbox"/>	4) Anual	<input type="checkbox"/>
5) Otros.....	<input type="checkbox"/>		
<b>II.- En relación a la Programación y Ejecución Financiera</b>			
<b>10- ¿Aumento el presupuesto de la Municipalidad en el año 2012?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>11- De ser positiva la respuesta, ¿Por qué motivo aumentó?</b>			
1) FONIPREL	<input type="checkbox"/>	2) R.O	<input type="checkbox"/>
3) Ingreos Propios (RDR)	<input type="checkbox"/>	5) Otros.....	<input type="checkbox"/>
<b>12- La Municipalidad tiene Ingresos Propios</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>13- De ser positiva la respuesta, ¿Por qué concepto son los ingresos?, Escríbalo</b>			
1)	<input type="checkbox"/>	2)	<input type="checkbox"/>
3)	<input type="checkbox"/>		
<b>14- ¿ El presupuesto 2011 de la Municipalidad se gastó al 100% ?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>15- De ser negativa la respuesta, ¿Por qué no se gastó?, Escríbalo</b>			
1) Ingresos de proyectos	<input type="checkbox"/>	2) Ingreos Propios (RDR)	<input type="checkbox"/>
3) Otros.....	<input type="checkbox"/>		
<b>16- En el presupuesto 2011, la Municipalidad destinó recursos para capacitación del personal?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>17- Si la respuesta es positiva, ¿Se gastaron todos los recursos en capacitación?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>18- En el presupuesto 2011, la Municipalidad destinó recursos para compra de computadoras y software?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>19- Si la respuesta es positiva, ¿Se gastaron todos los recursos en dicha compra?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>III.- En relación a los Sistemas Informáticos y Normativos</b>			
<b>20 - La Municipalidad tiene computadoras con programas actualizados?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>21- Que Programas usa la Municipalidad</b>			
<b>22- En el presupuesto 2012, la Municipalidad tiene recursos para comprar computadoras y programas?</b>			
<b>23- Las oficinas cuentan con computadoras de acuerdo al número de personal que tienen?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>IV.- En relación a los Recursos Humanos y Estructura Organizacional</b>			
<b>26- Existe un Plan de Capacitación Anual para el personal ?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>27- En el presupuesto 2012, la Municipalidad destinó recursos para capacitar al personal?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>28- De ser positiva la respuesta, ¿A quienes se esta capacitando?</b>			
<b>29- En que temas son capacitados ?</b>			
<b>30- Se dispone de un Plan de Evaluación del personal?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>31- El personal de la Municipalidad conoce las funciones que le otorga la Ley Orgánica de Gobiernos L.?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>32- Conoce, cuantos profesionales tiene la Municipalidad?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>33- ¿ Conoce de que profesión son?</b>			
<b>34- ¿Los profesionales cuentan con cursos de actualización en Gestión Pública?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>35- ¿La Organización de la Municipalidad responde a sus necesidades</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>36- De ser negativa la respuesta, ¿Qué oficinas propone que le faltan?</b>			
<b>37- ¿La Oficinas cuentan con el número de personal necesario?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>38- ¿Las Oficinas cuentan con computadoras para el personal a su cargo?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>39- ¿Los profesionales tienen experiencia en Gestión Pública?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>40- ¿Existe frecuencia en la rotación de personal?</b>			
1) SI	<input type="checkbox"/>	2) NO	<input type="checkbox"/>
4) OTROS.....	<input type="checkbox"/>	3) NO SABE	<input type="checkbox"/>
<b>41- De ser positiva la respuesta, ¿Por qué razones la rotación del personal?</b>			

CUESTIONARIO # 2 : PARA LA POBLACION										
<p><b>OBJETIVO:</b> Evaluar los servicios que brinda la Municipalidad Distrital de Zúñiga a los usuarios, para así establecer alternativas de mejoramiento de dichos servicios. Cabe mencionar que su colaboración en este proceso es de suma importancia, ya que usted es uno de los clientes reales y por lo tanto conoce los servicios que se le brindan.</p> <p>Por esta razón solicitamos su colaboración respondiendo sinceramente a las siguientes preguntas:</p>										
Nombre del Entrevistador :					Fecha :					
Dirección del Entrevistado					N#					
Nombre:										
Sexo:	1 Masculino	<input type="radio"/>	2 Femenino	<input type="radio"/>	Oficio:					
Estudios:	1 Primaria:	<input type="radio"/>	2 Secundaria C	<input type="radio"/>	3 Técnico C	<input type="radio"/>	4 Superior C	<input type="radio"/>	Especificar	.....
		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		.....
Lugar de Nacimiento:					Edad:					
Lugar de Residencia:										
<b>II - Servicios de Información</b>										
<b>1 - ¿ Con que frecuencia va a la Municipalidad ? Marcar</b>										
	1- Una vez a la semana									
	2- Dos veces al mes									
	3- Dos veces al año									
	4- Una vez al año									
	5- Otra									
<b>2- ¿Que servicios de la Municipalidad ha utilizado usted ?, Marcar</b>										
<b>SERVICIOS</b>										
	1- Información									
	2- Pago de servicios									
	3- Solicitud de documentos (partidas, autovaluos)									
	4- Visitas									
	5- Otros (Especificar)									
<b>3- ¿Quedó satisfecho con el servicio que recibió?</b>										
	1) SI	<input type="radio"/>	2) NO	<input type="radio"/>	3) OTROS	.....				
<b>4- ¿La persona que atiende al público da información que se entienda ?</b>										
	1) SI	<input type="radio"/>	2) NO	<input type="radio"/>	3) OTROS	.....				
1 = Malo	<input type="radio"/>	2 = Regular	<input type="radio"/>	3 = Bueno	<input type="radio"/>	4 = Muy Bueno	<input type="radio"/>			
¿ Por qué opina así ? .....										
<b>6-Se obtiene con facilidad los requisitos para obtener los servicios de la Municipalidad ?</b>										
	1) SI	<input type="radio"/>	2) NO	<input type="radio"/>	3) OTROS	.....				
<b>7- Cuándo solicita algún documento, ¿La entrega es con rapidez ?</b>										
<b>8- La Municipalidad dispone de :</b>										
	1 - Espacio físico, mesas y sillas para la atención del público?		1- SI	<input type="radio"/>	2- NO	<input type="radio"/>				
<b>9- Ha participado en la elaboración del Presupuesto Participativo?</b>										
	1) SI	<input type="radio"/>	2) NO	<input type="radio"/>	3) OTROS	.....				
<b>10- La Municipalidad comunica que la población debe participar en la elaboración del Presupuesto Participativo?</b>										
<b>13 - ¿Qué recomienda Usted para mejorar los servicios de atención de la Municipalidad?</b>										
<b>14- Cualquier comentario, sugerencia que desea realizar, anótele a continuación.</b>										
<b>GRACIAS POR SU COLABORACIÓN</b>										



El Municipio Distrital de Zúñiga: Capacidades Institucionales para la Gestión y cumplimiento de sus funciones.				
MGS / PUCP- Mirian Córdova De Los Santos				
TÉCNICA DE INVESTIGACION: "OBSERVACION" - instrumento Guía				
Nombre del Entrevistador:				
Oficina:				
Nombre Jefe Oficina:				Fecha :
<b>Objetivo:</b> Es recoger información de la infraestructura física, sistemas: informático, tecnológico, normativo y estructura organizacional de la MDZ; con el fin de analizarla y contrastarla con las otras herramientas de recolección de información, y proponer acciones de reforzamiento institucional, orientadas a mejorar la gestión y la calidad de los servicios para optimizar el desempeño y cumplir				
Variable: Capacidad Institucional /Estructura Organizacional				
1. Número de personal por oficina :	1	<input type="text"/>		
2. Cuál es el estado de los escritorios :	1	<input type="text" value="BUENO"/>	2	<input type="text" value="REGULAR"/>
			3	<input type="text" value="MAL ESTADO"/>
3. Número de escritorios :	1	<input type="text"/>		
4. Personas por escritorio :	1	<input type="text"/>		
5. Número de computadoras	1	<input type="text"/>		
7. Personas por computadora	1	<input type="text"/>		
8. Espacio físico	1	<input type="text" value="60 M2"/>	2	<input type="text" value="40 M2"/>
			3	<input type="text" value="20 M2"/>
- Cuenta con Ventilación	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
- Baños (Hombres y Mujeres)	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
- Cuantos	1	<input type="text"/>		
- Recepción para el público	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
- Cocina y/o comedor	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
- Espacios para interrelación personal	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
9. La oficina esta ubicada en el mismo lugar de la Munic.	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
10. El material de los pisos de la oficinas es	1	<input type="text" value="Madera"/>	2	<input type="text" value="Cemento"/>
			3	<input type="text" value="Tierra"/>
11. El material de los techos de las oficinas es	1	<input type="text" value="Madera"/>	2	<input type="text" value="Cemento"/>
			3	<input type="text" value="Tejas"/>
	1	<input type="text" value="Calamina"/>	2	<input type="text" value="Esteras"/>
			3	<input type="text" value="otros"/>
12. Soporte Informático	1	<input type="text" value="Moderno"/>	2	<input type="text" value="Antiguo"/>
Tiene Internet	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
Cuántas horas de internet tienen al día	1	<input type="text"/>		
Estan Interconextaddos con el MEF	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>
Que programas usan del MEF	1	<input type="text" value="SIAF"/>	2	<input type="text" value="Banco Proyectos"/>
			3	<input type="text" value="SEACE"/>
	4	<input type="text" value="Otros"/>	5	<input type="text" value="Especificar:"/>
13. La oficina es parte del Organigrama Institucional	1	<input type="text" value="SI"/>	2	<input type="text" value="NO"/>

**TECNICA DE INVESTIGACION : "REVISIÓN DOCUMENTARIA " - Instrumento GUIA**

Municipalidad Distrital de Zúñiga :

Oficina :

Fecha :

**Objetivo :** Es recoger información de los Documentos de gestión y planes institucionales de la Municipalidad, con el fin de analizarla y contrastarla con las otras herramientas de recolección de información y proponer acciones de reforzamiento institucional, orientadas a mejorar la gestión y la calidad de los servicios para mejorar el desempeño y cumplir con eficiencia y eficacia las funciones.

DOCUMENTOS	ASPECTOS A REVISAR
1- Documentos de Gestión: MOF, CAP, ROF, TUPA	1- Conocer la Organización de la Municipalidad así como identificar las atribuciones, niveles de autoridad, funciones y responsabilidad.
2- Plan de Desarrollo Concertado	2- Conocer los objetivos y prioridades de desarrollo en el mediano y largo plazo.
3- Plan Operativo Institucional POI y otros planes	3- Conocer los objetivos y metas a corto plazo así como proyectos a desarrollar.
4- Presupuesto Participativo Anual de los últimos tres años.	4- Conocer la programación financiera para Fortalecimiento Institucional, proyectos, niveles de Ingresos propios y gastos.
5- Evaluaciones de los planes y presupuesto.	5- Conocer el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras programadas en el POI
6- Convenios	6- Conocer las alianzas estratégicas con las instancias de gobierno, privados y Sociedad Civil.

