

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Implementación de mecanismos de participación ciudadana para enfrentar la ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín

Trabajo de Investigación para optar el grado académico de Maestro en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Jorge Luis Urquía Sánchez

Trabajo de Investigación para optar el grado académico de Maestra en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Lidia Rosa Floriano Valerio

Asesor:

Javier Alexander Paulini Sánchez

Lima, 2025


Informe de similitud

Yo, **Javier Alexander Paulini Sánchez**, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis / del Trabajo de Investigación titulado Implementación de mecanismos de participación ciudadana para enfrentar la ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín 2021 de los autores Jorge Luis Urquía Sánchez y Lidia Rosa Floriano Valerio, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de Porcentaje de similitud 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 06 de octubre de 2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 27 de octubre de 2025.

Apellidos y nombres del asesor/ de la asesora Paulini Sánchez, Javier Alexander	
DNI: 06793261	Firma 
ORCID: 0000-0003-4533-2618	



Dedicatoria

A la población rural de Celendín.

Resumen

El presente proyecto de innovación ha centrado su análisis en las comunidades rurales de la provincia de Celendín en el departamento de Cajamarca, donde los gobiernos locales realizan una serie de acciones orientadas a brindar apoyos a su población rural. Sin embargo, son los alcaldes quienes deciden el destino de los apoyos comunales a ser financiados, generándose desorden en la atención de los pedidos, dada la discrecionalidad en la asignación de recursos y la incorporación de mecanismos no institucionalizados para acceder a los mismos.

El presente trabajo investiga las causas de esta deficiente asignación de recursos públicos para la atención de los apoyos comunales, estableciendo la necesidad de implementar nuevos espacios de participación ciudadana como mecanismo para optimizar las decisiones sobre el adecuado uso del presupuesto público en la atención de tales intervenciones. En ese contexto, se propone el diseño y ejecución del programa municipal Camachic, cuya finalidad principal es democratizar las decisiones sobre el uso de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales en base a una asignación nominal de presupuesto público a las municipalidades de centros poblados y los agregados territoriales identificados.

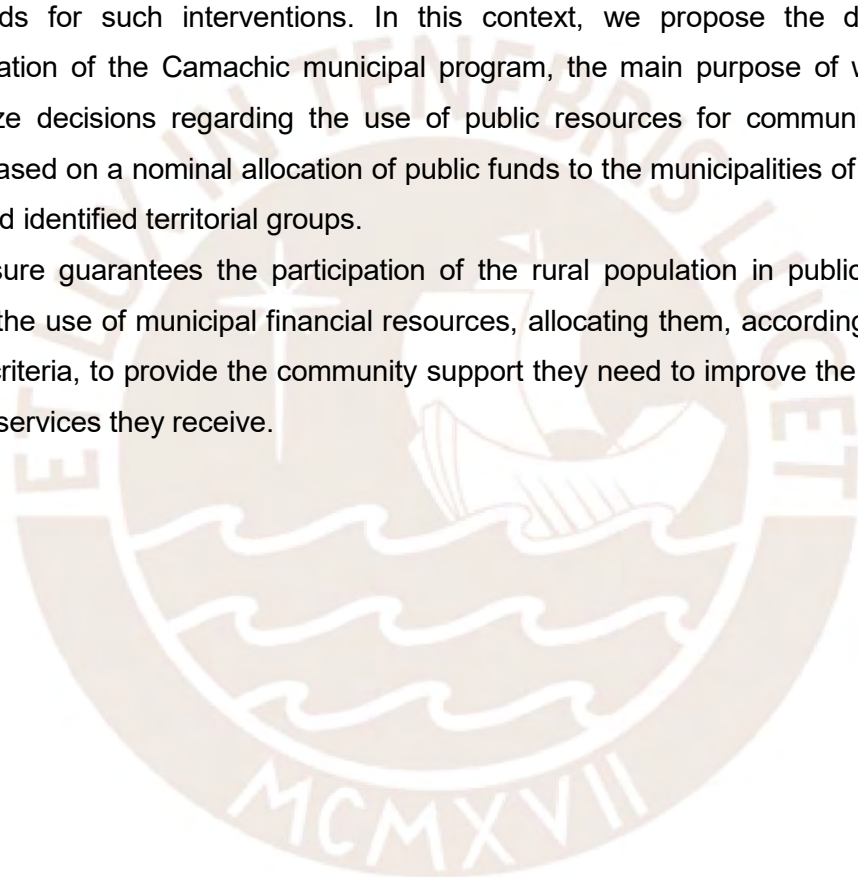
Esta medida garantiza la participación de la población rural en las decisiones públicas en torno al uso de los recursos económicos municipales, asignándolos, según ciertos criterios objetivos, a la atención de los apoyos comunales que necesitan para mejorar la calidad de los servicios públicos que reciben.

Abstract

This innovation project focused its analysis on rural communities in the province of Celendín, in the department of Cajamarca, where local governments carry out a series of actions aimed at providing support to their rural population. However, mayors are the ones who decide how to allocate the community support to be funded, leading to disorganized response to requests, given the discretionary allocation of resources and the inclusion of non-institutionalized mechanisms for accessing them.

This paper investigates the causes of this poor allocation of public resources for community support services, establishing the need to implement new spaces for citizen participation as a mechanism to optimize decisions regarding the appropriate use of public funds for such interventions. In this context, we propose the design and implementation of the Camachic municipal program, the main purpose of which is to democratize decisions regarding the use of public resources for community support services based on a nominal allocation of public funds to the municipalities of population centers and identified territorial groups.

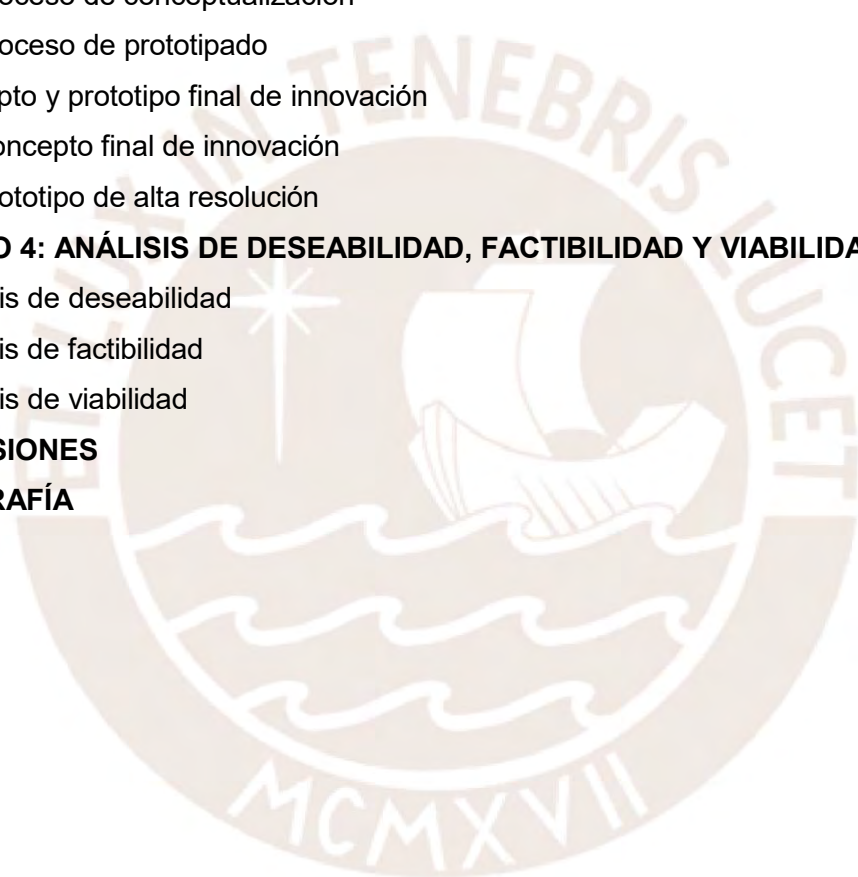
This measure guarantees the participation of the rural population in public decisions regarding the use of municipal financial resources, allocating them, according to certain objective criteria, to provide the community support they need to improve the quality of the public services they receive.



Índice general

Carátula	I
Informe de similitud	II
Dedicatoria	III
Resumen	IV
Abstract	V
Índice general	VI
Lista de tablas	VIII
Lista de figuras	IX
Introducción	X
CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	1
1.1 Redacción formal del problema	1
1.2 Marco conceptual del problema público	2
1.2.1 Asignación de recursos públicos	2
1.2.2 Ineficiencia	3
1.2.3 Apoyos comunales	3
1.2.4 Comunidades rurales	5
1.2.5 Organizaciones intracomunales	8
1.2.6 Autoridades comunales y líderes de las organizaciones intracomunales	9
1.2.7 Infraestructura pública y comunal	10
1.2.8 Necesidades básicas y pedidos no esenciales	11
1.3 Arquitectura del problema público	13
1.3.1 La Magnitud del problema	13
1.3.2 Proceso de atención de los apoyos comunales	19
1.3.3 Nivel de satisfacción ciudadana	22
1.4 Marco normativo e institucional	24
1.4.1 Marco normativo	25
1.4.2 Marco institucional	26
CAPÍTULO 2: CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO	28
2.1 Marco teórico causal	28
2.1.1 Ausencia de espacios de participación ciudadana	28
2.1.2 Prevalencia de la corrupción en el aparato estatal	30
2.1.3 Falta de transparencia pública y sistemas de control	31
2.1.4 Deficiente planificación estratégica	32
2.2 Análisis causal	34
2.2.1 Primera causa	35
	VI

2.2.2 Segunda causa	39
2.2.3 Tercera causa	42
CAPÍTULO 3: DISEÑO DEL PROTOTIPO	46
3.1 Desafío de innovación	46
3.1.1 Análisis para la priorización de causas	46
3.1.2 Definición del desafío de innovación	48
3.2 Experiencias previas	49
3.2.1 Experiencia 1: Asignación de recursos a los centros poblados de Celendín	49
3.2.2 Experiencia 2: Programa de mantenimientos escolares	52
3.3 Proceso de conceptualización y prototipado	55
3.3.1 Proceso de conceptualización	55
3.3.2 Proceso de prototipado	58
3.4 Concepto y prototipo final de innovación	70
3.4.1 Concepto final de innovación	70
3.4.2 Prototipo de alta resolución	72
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD	86
4.1. Análisis de deseabilidad	86
4.2. Análisis de factibilidad	88
4.3. Análisis de viabilidad	90
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	98
ANEXOS	103



Lista de tablas

Tabla 1: Tabla de problemas	2
Tabla 2: Tipos de apoyos municipales	4
Tabla 3: Configuración territorial de la MCP El Tingo (Huasmín)	8
Tabla 4: Comunidades rurales y organizaciones intracomunales	9
Tabla 5: Tipos de infraestructura en las comunidades rurales	10
Tabla 6: Tipología de los apoyos comunales	12
Tabla 7: Centros poblados y municipalidades delegadas de Celendín	14
Tabla 8: Solicitudes presentadas	17
Tabla 9: Solicitudes atendidas	18
Tabla 10: Marco normativo vinculado con el problema	25
Tabla 11: Marco institucional vinculado con el problema	26
Tabla 12: Políticas públicas generales frente al problema	26
Tabla 13: Política pública específica frente al problema	27
Tabla 14: Causas por dimensiones	48
Tabla 15: Elementos y sub elementos experiencia 1	51
Tabla 16: Elementos y subelementos de experiencia 2	53
Tabla 17: Matriz de lluvia de ideas	55
Tabla 18: Agrupación de ideas	56
Tabla 19: Priorización de ideas	57
Tabla 20: Descripción del bosquejo del concepto	58
Tabla 21: Comunidades rurales del distrito de Sucre	68
Tabla 22: Componentes de la solución propuesta	71
Tabla 23: Simulación de distribución del Crédito Anual	74
Tabla 24: Prototipo de alta resolución	83
Tabla 25: Análisis de deseabilidad	88
Tabla 26: Recursos para apoyos según PIA de la Municipalidad Provincial	91
Tabla 27: Recursos para apoyos utilizados primer semestre 2024	92

Lista de figuras

Figura 1: Mapa de centros poblados de Celendín	7
Figura 2: Árbol de problemas	45
Figura 3: Proceso de implementación	80



Introducción

El presente proyecto de innovación se enmarca en la perspectiva desarrollada por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en tal sentido persigue la generación de valor público, enfocando la acción del Estado en la resolución de problemas públicos existentes en las comunidades rurales de la provincia de Celendín.

Celendín es una provincia de Cajamarca que cuenta con 463 centros poblados en su zona rural. La Municipalidad Provincial de Celendín recibe solicitudes de apoyo de estas comunidades rurales por parte de sus autoridades comunales, así como de los representantes de las organizaciones intracomunales al interior de ellas como las APAFA, las JASS, las Rondas Campesinas, las iglesias evangélicas, entre otros.

Existen una gran cantidad de solicitudes de apoyo que se presentan sin que dentro de las comunidades rurales se prioricen sus necesidades básicas, por lo que muchas veces se hacen pedidos no esenciales como el financiamiento de fiestas comunales o religiosas, por ejemplo.

La Municipalidad Provincial de Celendín, entidad bajo nuestro análisis, muestra incapacidad económica, pues no cuenta con los recursos para atender todos los pedidos, e incapacidad administrativa, dado que no planifica la asignación de recursos que destina a cada apoyo ni los registra como tales. Además, las solicitudes de apoyo atendidas se ejecutan de manera desordenada, sujeta a la decisión discrecional del alcalde provincial. En ese sentido, hemos identificado que el problema es la “Ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín”.

Actualmente, los apoyos municipales se definen como la entrega de bienes, servicios o subvenciones a personas naturales y/o jurídicas, a organizaciones sociales, juntas vecinales y comunidades rurales, en cambio, la definición de los apoyos comunales queda restringido a la atención de los pedidos realizados por las comunidades rurales, excluyendo el apoyo brindado a personas naturales mediante subvenciones económicas. La finalidad de los apoyos comunales se limita a optimizar la prestación de los servicios públicos estableciendo parámetros a la intervención pública consistente en la adquisición de bienes para el mantenimiento o implementación de la infraestructura pública o comunal, la adquisición de predios que sirvan para la construcción de nuevas infraestructuras y la contratación de servicios para garantizar la operación y mantenimiento de la infraestructura que soporta la provisión de los servicios públicos. Asimismo, debemos diferenciar a las comunidades rurales de las organizaciones intracomunales, pues las primeras consideran a los caseríos y anexos en su conjunto,

mientras que las segundas constituyen colectivos al interior de las comunidades rurales como clubes deportivos, JASS, comedores populares, entre otros. Por otro lado, los pedidos esenciales están ligados a satisfacer necesidades básicas como educación, salud, agua, saneamiento, electricidad, vivienda, comunicaciones, carreteras, etc; en cambio los pedidos personales aún cuando atiendan necesidades básicas, las consideramos como pedidos no esenciales.

Para conocer la magnitud del problema público, sus mecanismos de funcionamiento y el nivel de satisfacción de la población rural atendida, hemos realizado una serie de verificaciones documentales a las solicitudes ingresadas desde enero a junio de 2024 y atendidas por parte de la Municipalidad Provincial de Celendín; asimismo, se ha entrevistado a alcaldes delegados, tenientes gobernadores, funcionarios públicos municipales, aplicando además una encuesta, entre otras herramientas utilizadas.

Así pudimos determinar que el primer semestre del año 2024 ingresaron 176 solicitudes de apoyo a la Municipalidad Provincial de Celendín, de las cuales 39 fueron ingresadas por autoridades comunales, 120 por los líderes de organizaciones intracomunales y 17 por personas naturales.

La Municipalidad Provincial de Celendín atendió 87 solicitudes, lo cual representa prácticamente la mitad del total de pedidos. De estos 87 pedidos atendidos, 55 correspondían a pedidos esenciales y 32 a pedidos no esenciales. Finalmente, la gran mayoría de las solicitudes de apoyo que fueron atendidas, el 73.56%, fueron en favor de las organizaciones intracomunales.

El procedimiento actual inicia con el ingreso por mesa de partes de las solicitudes de apoyo, luego las autoridades comunales o líderes de las organizaciones intracomunales, esperan al alcalde provincial para exponer sus pedidos. Las solicitudes son evaluadas para la posterior elaboración de un informe por parte de la Subgerencia de Participación Ciudadana, las cuales son elevadas luego a Alcaldía, donde finalmente se define cuáles se aprueban y cuáles se desestiman, el resto es un trámite regular que consiste en la contratación de los bienes y servicios para la atención de los pedidos seleccionados.

Existe un alto nivel de insatisfacción sobre la forma como se vienen asignando los recursos públicos desde la Municipalidad Provincial de Celendín, lo cual se refleja en el 79% de desaprobación ciudadana que tiene el alcalde provincial, hecho que afecta seriamente la legitimidad de la autoridad municipal.

Para identificar las causas principales de este problema hemos realizado un grupo focal con alcaldes delegados y diversas entrevistas a funcionarios públicos de la Municipalidad Provincial de Celendín. Así hemos concluido que las causas principales son los deficientes criterios de priorización de las necesidades por parte de la población rural. Por otro lado, existe una ausencia de mecanismos de participación para la

determinación del uso de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales, como sí lo hay para la ejecución de proyectos de inversión pública a través del proceso de presupuesto participativo, primando la discrecionalidad del alcalde en la decisión de asignación de recursos, los mismos que se basan en gran parte, en el clientelismo político electoral. Otra causa lo constituye la débil capacidad administrativa de la Municipalidad Provincial de Celendín en la atención de los apoyos comunales, por cuanto la entidad municipal no ha incorporado la planificación estratégica como un mecanismo para atender ordenada, adecuada y oportunamente a las comunidades rurales respecto de sus solicitudes de apoyo. Todas estas causas afectan la eficiente asignación de recursos para la atención de los apoyos comunales.

También hemos podido establecer que el mayor impacto en el problema lo constituye la falta de mecanismos de participación ciudadana en la asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para atender los apoyos comunales. Por lo que, nuestro desafío de innovación es como sigue: ¿Cómo podemos reducir los niveles de discrecionalidad en la Municipalidad Provincial de Celendín para hacer eficiente la asignación de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales?

Nuestro prototipo entonces plantea la implementación de un nuevo mecanismo de participación ciudadana que incorpore a comunidades rurales de la provincia de Celendín en la determinación del uso de los recursos públicos para la atención de los apoyos comunales.

Para ello, se plantea que mediante la emisión de una ordenanza municipal, la Municipalidad Provincial de Celendín reglamente el proceso creando un programa municipal. En este, se considera distribuir el presupuesto destinado a los apoyos comunales entre las municipalidades de centros poblados, las mismas que deberán reunir a sus ciudadanos y representantes de las organizaciones intracomunales para poder decidir sus pedidos prioritarios. La ejecución del gasto estará a cargo de las municipalidades distritales.

El crédito anual es la cantidad de dinero que se destina en favor de las municipalidades de los centros poblados y los agregados territoriales (territorio). Se constituye sumando el aporte de asignación fija brindado por las municipalidades distritales por un monto equivalente a 2 UIT por cada territorio existente en su jurisdicción, y el aporte de asignación variable de la Municipalidad Provincial de Celendín equivalente a 4 UIT por cada territorio existente en toda la provincia, pero cuya distribución variará en función a ciertos criterios que conoceremos como factores de distribución.

Una vez determinado el crédito anual, el que hará las veces de techo presupuestal, el primer semestre del año anterior a la ejecución del gasto, las autoridades comunales elaborarán sus planes anuales de trabajo, convocando a asambleas comunales para

aprobarlos. Con la opinión favorable de las municipalidades distritales, la Municipalidad Provincial de Celendín evalúa y aprueba dichos planes que servirán de base para las solicitudes de asignación.

Durante el año anterior a la ejecución del gasto, la Municipalidad Provincial de Celendín suscribe convenios de cooperación con las municipalidades distritales en el marco de la ordenanza aprobada. Luego, en el primer mes del año a ejecutarse el gasto destinado a atender los apoyos comunales, se realizan las transferencias a las municipalidades distritales.

Si bien las comunidades rurales no ejecutarán el gasto, dado que ello estará a cargo de las municipalidades distritales, aquellas tendrán la posibilidad de determinar el uso de los recursos públicos en asambleas comunales, donde participa la población y sobre todo las organizaciones intracomunales, cuyos representantes que tendrán que debatir y obtener la priorización de sus pedidos en la comunidad rural y no solicitarlo por su lado, de manera que se establezca un orden al momento de solicitar el o los apoyos comunales.

El orden de priorización es la base para elaborar el Plan Anual de Trabajo (PAT) que establecerá las intervenciones en todo el año, las fechas de ejecución, así como el presupuesto estimado en cada una de ellas. El PAT es aprobado en las Asambleas Comunales y se formaliza en la sesión de concejo de las municipalidades de centros poblados.

El año correspondiente a la ejecución del gasto las autoridades comunales desarrollan las actividades de su Plan Anual de Trabajo elaborando un Plan de Acción por cada una de ellas, donde se detalla su cuadro de necesidades. Todo ello en base a los parámetros de utilización como son adquisición de bienes y predios, y la contratación de servicios. Además, se plantea que las comunidades rurales deban comprometerse con una contrapartida obligatoria que consistirá en un 10% del costo total de la actividad si aportan con bienes y/o servicios, y el 5% si el aporte es en dinero.

Con las evidencias de la necesidad, actas de priorización y el Plan de Acción, las autoridades comunales presentan la solicitud de asignación. También se ha considerado una asignación por emergencia que será atendida de manera excepcional para actividades no programadas en el Plan Anual de Trabajo, pero cuyo monto será descontando del crédito anual del año próximo.

Una vez ingresada la solicitudes de asignación por mesa de partes, las municipalidades distritales, a través de su área de participación ciudadana o la que haga sus veces verifican el cumplimiento de los requisitos, derivan al área usuaria correspondiente, y éstas proceden a elaborar la ficha técnica sincerando lo establecido en el Plan de Acción, determinando las condiciones de uso de tales bienes y/o servicios solicitados.

Seguidamente, el área usuaria involucrada procede a elaborar y presentar el requerimiento correspondiente. El área de abastecimientos contrata los bienes y servicios, almacén los entrega luego de que el área usuaria dio su conformidad y, de ser el caso, el área de infraestructura o la que haga sus veces, ejecuta el mantenimiento. Luego la población o la municipalidad hacen uso de los bienes y/o servicios hasta a culminación de la intervención. El área de presupuesto procede a descontar el monto de dinero utilizado en el apoyo comunal, hasta agotarlo. La Municipalidad Provincial de Celendín recibe el informe del alcalde distrital y del alcalde delegado para poder supervisar el uso adecuado de los recursos públicos. Los concejos municipales de los tres niveles fiscalizan la ejecución del gasto.

La Municipalidad Provincial de Celendín participa no solamente cofinanciando el crédito anual, sino planificando e implementando el nuevo mecanismo de participación ciudadana. Así, realizará capacitaciones a las comunidades rurales para optimizar la elaboración de los Planes Anual de Trabajo y de los Planes de Acción, de las actas y solicitudes de asignación, entre otros documentos. También a los funcionarios públicos de las municipalidades distritales y de la misma entidad provincial en temas relacionados a sus atribuciones otorgadas en la ordenanza municipal aprobada.

Una de estas atribuciones será la aprobación del Plan Anual de Trabajo que permita una adecuada programación presupuestal. Por otro lado, la Municipalidad Provincial de Celendín participa en la verificación de la entrega de los apoyos comunales, de manera tal que la población conozca que el gobierno provincial participa activamente en este proceso, promoviendo la transparencia y el buen uso de los recursos públicos.

Una de las tareas más importantes es el seguimiento y evaluación a la atención de los pedidos priorizados. En el caso de la evaluación, todos los años, aleatoriamente se realizará un examen exhaustivo de las intervenciones públicas escogidas. Además, tiene la facultad de aprobar los informes de rendición de cuentas presentadas por las municipalidades distritales y las municipalidades de centros poblados.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero, vamos a definir el problema público, el marco conceptual, así como vamos a desentrañar su arquitectura. En el capítulo segundo analizaremos las causas del problema público, para que, luego de definido nuestro desafío de innovación, procedamos a diseñar el prototipo de la propuesta. Finalmente, realizamos los correspondientes análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad.

CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Celendín es una provincia cajamarquina donde sus gobiernos locales apoyan con bienes y/o servicios a sus comunidades rurales para la mejora y construcción de infraestructura pública y/o comunal en sus jurisdicciones, optimizando la provisión de los servicios públicos. Sin embargo, la decisión sobre la naturaleza, la cantidad y el destino de los apoyos queda reservada a la discrecionalidad de los alcaldes, sin criterios objetivos de priorización que hagan más eficiente el gasto.

Los apoyos comunales son solicitados a diferentes municipalidades por diversos actores de distintas comunidades rurales y cuya naturaleza de los pedidos es también variada. Ante esta circunstancia, no existe un mecanismo eficiente de parte de los gobiernos locales de la provincia de Celendín para atender tal demanda de bienes y/o servicios. Uno de estos gobiernos locales es su municipalidad provincial, cuya área encargada de aplicar el sistema administrativo de planeamiento tiene limitaciones para planificar eficientemente la asignación de los recursos públicos en la atención de este tipo de apoyos.

La Municipalidad Provincial de Celendín se ve rebasada por la gran cantidad de solicitudes de apoyo comunal que recibe, sin embargo, no ha podido superar esta deficiencia, atendiendo a quienes puede o a quienes le interesa apoyar, no discriminando respecto de la naturaleza del pedido, pues a veces se entregan bienes y servicios que no necesariamente van a cubrir una necesidad básica de la población rural de la provincia.

En ese sentido, podemos concluir que la Municipalidad Provincial de Celendín ha mostrado profundas debilidades en la priorización del gasto, asignando recursos económicos estatales a la adquisición de bienes y servicios que muchas veces no satisfacen necesidades básicas de las comunidades rurales.

Esto representa un problema, dado que, la ineficiencia en la asignación del presupuesto público genera descontento en la población, lo cual hace que las autoridades municipales pierdan poco a poco legitimidad, no puedan implementar sus políticas públicas y sean simples espectadores del deterioro de la gobernanza local.

1.1 Redacción formal del problema

Para llegar a la redacción formal nos hemos basado en algunos elementos constitutivos del problema público elegido, los mismos que se detallan continuación.

Tabla 1

Tabla de problemas

N.º	Elemento	Descripción
1	Desviación de desempeño	<i>Ineficiente</i> , por cuanto la Municipalidad Provincial de Celendín no logra asignar adecuadamente los recursos públicos disponibles para la atención de los apoyos comunales afectando la efectividad de los mismos.
2	Producto bajo análisis	<i>Asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales</i> , dado que los recursos públicos asignados para la adquisición de bienes y/o servicios asociados a la atención de los apoyos comunales se realiza de manera caótica y discrecional, sin criterios claros de priorización.
3	Sujeto que desarrolla el producto	<i>La Municipalidad Provincial de Celendín</i> , pues es la entidad estatal responsable de atender las solicitudes de apoyo prestados a las comunidades rurales de la provincia de Celendín.
4	Lugar donde se desarrolla el producto	<i>Provincia de Celendín</i> , en el entendido que en este territorio se encuentra la población beneficiaria de los apoyos comunales atendidos por el gobierno local provincial, aun cuando no se incluye específicamente en la redacción formal por ser redundante.

Nota: Elaboración propia

Una vez determinado los elementos constitutivos del problema público que vamos a analizar, podemos establecer una redacción formal del mismo:

“Ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín”

1.2 Marco conceptual del problema público

Es necesario definir algunos términos asociados a la redacción formal del problema público que nos permitan comprender mejor su naturaleza.

1.2.1 Asignación de recursos públicos

Los recursos públicos son aquellos medios necesarios que administra el Estado en sus distintos niveles para cumplir con sus fines, objetivos y metas. Para ello, los recursos públicos pueden ser financieros y no financieros (Soria, 2011) abarcando al dinero, bienes, infraestructura y personal con el que las entidades públicas desarrollan sus actividades y brindan los servicios inherentes a ellas.

La asignación de los recursos públicos es la autorización del uso de los recursos administrados por el sector público para cubrir los gastos requeridos por las entidades estatales para el cumplimiento de sus objetivos y metas. El objetivo es garantizar el funcionamiento de los servicios públicos, pero el proceso de asignación atiende sobre todo criterios de distribución de los recursos financieros y no financieros con los que cuenta el Estado para orientarlos a la satisfacción determinadas necesidades de la población.

1.2.2 Ineficiencia

Es la ausencia de eficiencia; lo cual esta implica el máximo nivel de producción posible con los recursos disponibles, o minimizando los recursos cuyo propósito sea llegar al objetivo (Rueda, 2011). Por lo tanto, la ineficiencia pública debe ser entendida como una producción de servicios públicos por debajo de lo esperado frente al presupuesto público asignado. Asimismo, bajo el entendido que la eficiencia es un indicador que relaciona las variables recursos y metas, la ineficiencia sería el mal uso de los insumos para el cumplimiento de las metas (Soria del Castillo, 2011).

Tomando en cuenta el problema público planteado hablamos de una ineficiencia asignativa, atendiendo a una reducción de los insumos, entiéndase recursos públicos, o aumento en los productos, es decir los servicios públicos brindados por el Estado (Peña, 2017). En el presente caso, observaremos que los insumos destinados a la obtención de mayores y mejores productos son escasos e insuficientes, por lo que debemos entender la eficiencia desde el punto de vista de aumentar la cantidad y calidad de los servicios públicos, optimizando la asignación de los recursos públicos para la adquisición de bienes y la contratación de servicios que maximicen el bienestar social.

1.2.3 Apoyos comunales

En el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas (Salazar, 1995) enfatizó que estas intervenciones establecen respuestas continuas que el Estado brinda frente a situaciones que representan problemas sociales (MIDEPLAN, 2017). Los gobiernos locales en el Perú no solo atienden las necesidades de su población a través de la ejecución de intervenciones públicas convencionales como los planes, programas y proyectos, sino a través de entregas de dinero, bienes o, incluso, asumiendo el costo de ciertos servicios brindados a la población organizada o a personas naturales mediante subvenciones u otros mecanismos.

Tabla 2*Tipos de apoyos municipales*

N.º	Tipos de apoyos municipales	Descripción
1	Subvenciones a personas naturales	Otorgados en forma de dinero o bienes, generalmente para casos de extrema necesidad por casos de salud o fallecimiento, aunque también se apoya para otorgar becas educativas o apoyo a deportistas, por ejemplo.
2	Apoyos sociales	Consiste en la entrega de dinero, bienes o servicios a organizaciones sociales de base o instituciones. Aquí podemos encontrar apoyo con víveres para trabajos comunales o festividades, grupos musicales, apoyos con materiales a rondas o con vestimenta deportiva a un club de fútbol.
3	Apoyos comunales	Entrega de bienes y/o servicios a las comunidades rurales para equipar o ejecutar trabajos de mantenimiento o construcción de la infraestructura pública o comunal para el óptimo funcionamiento de los servicios públicos. Aquí podemos encontrar a los apoyos con materiales de construcción, adquisición de predios, fotocopiadoras, bancas y sillas, contratación de maestros de obra o maquinaria, así como de docentes o enfermeras, entre algunos ejemplos.
4	Apoyos con trabajos de mantenimiento	Cuando los bienes y servicios asociados al equipamiento y los trabajos de mantenimiento de alguna infraestructura pública o comunal incluyen un expediente de mantenimiento donde la municipalidad asume la dirección técnica de la ejecución de la inversión. Verbigracia, mantenimiento de una carretera o puente, o implementación del local comunal.
5	Apoyos con la construcción de infraestructura comunal	Consiste en el apoyo con bienes y servicios para la construcción de infraestructura cuya propiedad pertenece a la comunidad rural pero que sirve para soportar el funcionamiento de algún servicio público. En estos casos, regularmente el aporte de la comunidad rural lo constituye la mano de obra no calificada. La construcción de un muro para el cementerio o del local municipal del centro poblado son ejemplos de este tipo de apoyo municipal.

Nota: Elaboración propia

Estos apoyos municipales han sido muy poco estudiados, pero existen, sobre todo a nivel local. Los gobiernos locales no entienden de manera uniforme la naturaleza de los apoyos que brindan, por ejemplo, la Municipalidad Provincial de Moyobamba¹ (San

¹ Directiva que otorga apoyos sociales a personas naturales y/o jurídicas, organizaciones sociales de bases y municipalidades delegadas de la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Moyobamba.

Martín) los define como apoyos sociales a personas naturales o jurídicas, organizaciones sociales, incluyendo a las municipalidades de centros poblados. La Municipalidad Provincial de Concepción² (Junín) les da el tratamiento de apoyos sociales a personas naturales, comunidades campesinas y otras organizaciones sociales con materiales de construcción, bienes de consumo y subvenciones económicas. Por otra parte, este tipo de apoyos recibe el nombre de apoyo comunal en la Municipalidad Distrital de Islay³ (Arequipa), entendiendo a estos como la entrega de subvenciones, es decir, el favorecimiento económico a particulares como socorro o ayuda con fines benéficos ante necesidades en estado de extrema necesidad económica, bienes de distribución gratuita y donaciones.

Como vemos los apoyos municipales son variados y muestran diferencias en cuanto a la naturaleza de los recursos públicos utilizados (dinero, bienes o servicios), la finalidad de los apoyos (necesidad por fallecimiento de familiar o por motivos de salud, eventos sociales, culturales o deportivos, mejoramiento o construcción de infraestructuras, entre otros) y los destinatarios de los mismos (personas naturales o jurídicas, organizaciones sociales, comunidades rurales o municipalidades de centros poblados). Para el caso del presente trabajo vamos a referirnos específicamente a los apoyos municipales que consisten en la entrega de bienes y/o servicios a las comunidades rurales para el mantenimiento y/o construcción de infraestructura pública y/o comunal, a los que denominamos apoyos comunales.

En ese sentido, entenderemos como apoyos comunales al conjunto de actividades y procedimientos para la contratación y uso de los bienes y/o servicios por parte de los gobiernos locales con la finalidad de poner en funcionamiento la infraestructura pública y/o comunal en las zonas rurales de Celendín, mediante la ejecución de acciones para su mantenimiento o la construcción de nuevas infraestructuras con participación de las comunidades rurales. Ejemplos: dotación de calaminas, cemento, mangueras, contratación de docentes, adquisición de un manantial, alquiler de una motoniveladora.

1.2.4 Comunidades rurales

Según el INEI, “*área rural o centro poblado rural, es aquel que no tiene más de 100 viviendas agrupadas contiguamente*”, indicando que “*está conformada por centros poblados con menos de 2 mil habitantes, en la que por lo general su principal característica es presentar sus viviendas en forma dispersa o diseminadas sin formar manzanas*” (INEI, 2019). Las comunidades rurales están constituidas por agrupaciones

² Directiva N.º 002-2021-A/MPC, aprobada por Resolución de Alcaldía N.º 210-2021-A/MPC.

³ Directiva N.º 007-2021-A/MDI, Normas y Procedimientos para el Apoyo Comunal en la Municipalidad Distrital de Islay.

de personas que habitan en espacios distintos a las ciudades o centros urbanos, es decir, en el área rural.

Aunque la gran mayoría de las comunidades rurales de Celendín mantienen altos niveles de organización para la acción colectiva, esto se da como respuesta a las limitaciones económicas y la desigualdad en el acceso a servicios públicos de calidad. Las actividades económicas predominantes son la agricultura y la ganadería, cuyos niveles de competitividad son relativamente bajos.

Las comunidades rurales lo constituyen el conjunto de centros poblados ubicados en su zona rural, estos son los caseríos y anexos. El caserío es el centro poblado más pequeño que la ley reconoce para poder oficializar su existencia, para lo cual es necesario demostrar que en un espacio territorial determinado existe una población concentrada entre 151 y mil habitantes, con viviendas ubicadas de manera continua o dispersa parcialmente, un local comunal de uso múltiple y un centro educativo en funcionamiento⁴. En Celendín, sin embargo, existen núcleos poblacionales que aún no alcanzan los requisitos para ser categorizados como caseríos a los cuales se les conoce como “anexos”. Uno de los caseríos, el de mayor tamaño y población, hace las veces de capital de la jurisdicción que administran las municipalidades de centros poblados.

En resumen, las comunidades rurales están constituidas por los caseríos y anexos de la zona rural en el ámbito territorial de la provincia de Celendín, se caracterizan por su limitado acceso a los servicios públicos, debido principalmente a la existencia de una deficiente infraestructura pública y/o comunal en dichas zonas, o a la carencia de estas. Debemos tener en cuenta que, el alcalde y los regidores de las municipalidades de centros poblados, extienden su autoridad a todos los caseríos y anexos de su jurisdicción territorial. Asimismo, cada caserío, incluso el caserío que hace las veces de capital, cuenta con un teniente gobernador y un agente municipal, por lo menos. Los anexos, al no constituirse aún en caseríos, tienen como autoridad al teniente gobernador del caserío al que pertenecen.

Las municipalidades delegadas administran un determinado territorio, el mismo que está compuesto por el caserío capital, los demás caseríos y sus correspondientes anexos. Los anexos se consideran dentro de la jurisdicción de un determinado caserío. En el siguiente cuadro tenemos un ejemplo de la configuración territorial de un conjunto de centros poblados administrados por una municipalidad delegada. Podemos apreciar que bajo la jurisdicción de la municipalidad de centros poblados de El Tingo en el distrito de Huasmín existen 4 caseríos y 3 anexos, es decir, 7 comunidades rurales.

⁴ Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Figura 1

Mapa de centros poblados de la provincia de Celendín

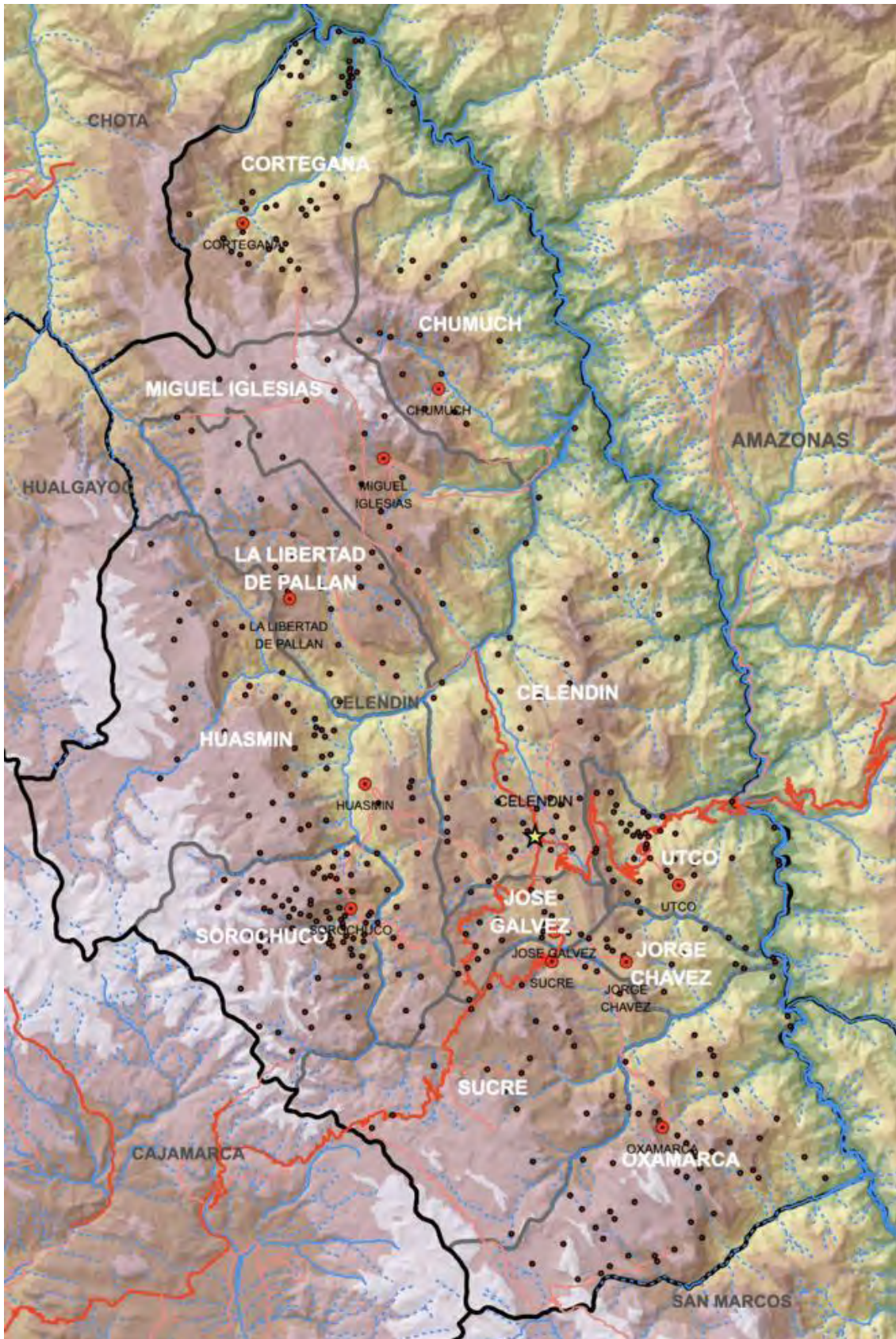


Tabla 3*Configuración territorial de la MCP El Tingo (Huasmín)*

Provincia Celendín			
Distrito Huasmín			
Municipalidad del Centro Poblado El Tingo			
Caseríos		Anexos	Autoridades
<i>Caserío Capital</i>	El Tingo	La Quinoa El Corredor	<i>Alcalde delegado y Regidores</i>
<i>Caseríos</i>	La Collona Meléndez La Congona	<i>No tienen anexos</i> La Lucma	<i>Teniente Gobernador y Agente Municipal</i>

Nota: Elaboración propia

También es importante no confundir a las comunidades rurales con las comunidades campesinas. Las primeras están conformadas por los centros poblados y están reguladas por la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, mientras que las comunidades campesinas están reconocidas constitucionalmente en el artículo 89⁵ de ese cuerpo normativo y tienen como marco legal a la Ley N° 24656, Ley de Comunidades Campesinas. Conforme al artículo 66 de la Constitución Política del Perú, la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas es comunal y no transferible sin el consentimiento de las comunidades. En el caso de las comunidades rurales la propiedad es predominantemente privada.

1.2.5 Organizaciones intracomunales

Las comunidades rurales albergan una serie de grupos de pobladores que se organizan en torno a ciertos intereses comunes; estas agrupaciones tienen como objetivo influir en las decisiones públicas y comunales a fin de conseguir algún beneficio en favor de dichos intereses y sus integrantes.

Las organizaciones intracomunales pueden orientarse a diferentes temas de interés. Existen las organizaciones de productores que buscan mejorar sus condiciones económicas, otros grupos estructurados en base a intereses culturales, como bandas musicales, a intereses deportivos, como los clubes de fútbol, incluso grupos religiosos, como las organizaciones eclesióstias.

⁵ Artículo 89: Reconoce a las comunidades campesinas y nativas como personas jurídicas de derecho público, con autonomía para organizarse y administrar sus recursos. Además, establece que el Estado debe promover su desarrollo integral.

Tabla 4*Comunidades rurales y organizaciones intracomunales en la zona rural de Celendín*

Comunidad Rural	Autoridad
Caserío capital de la municipalidad de centros poblados	<i>Alcalde delegado y regidores</i>
Caserío	<i>Teniente gobernador y agente municipal</i>
Anexo	<i>Las mismas del caserío al que pertenece</i>
ORGANIZACIONES INTRACOMUNALES	LÍDER
Asociación de Padre de Familia APAFA	<i>Presidente</i>
Junta Administradora de Servicios de Saneamiento JASS	<i>Presidente</i>
Comité Pro Fiesta	<i>Presidente</i>
Comité del Vaso de Leche	<i>Presidente</i>
Rondas Campesinas	<i>Presidente</i>
Club Deportivo de Fútbol	<i>Representante</i>
Iglesia Adventista	<i>Pastor</i>
Asociación de Productores de Queso	<i>Presidente</i>
Comedor Popular	<i>Presidente</i>
Grupo Musical	<i>Director</i>
Asociación de Mujeres Tejedoras	<i>Presidente</i>

Nota: Elaboración propia

Como vemos, la tipología de estas organizaciones intracomunales es variada. Así las asociaciones de padres de familia (APAFA) se constituyen a favor de la educación de sus hijos, las juntas administradoras de los servicios de saneamiento (JASS), para asegurar la calidad del servicio de agua potable y saneamiento básico, las rondas campesinas a efectos de garantizar la seguridad de la población rural, etc.

En la práctica, regularmente, un miembro de la comunidad rural integra dos o más organizaciones intracomunales, a veces con intereses contrapuestos, pero en general, todos ellos fortalecen la cohesión social y favorecen el bienestar de la población rural.

1.2.6 Autoridades comunales y líderes de las organizaciones intracomunales

Las autoridades comunales representan y gobiernan a un centro poblado o un conjunto de ellos, es decir, ejercen su autoridad sobre la población de un caserío y sus anexos o sobre los caseríos y anexos dentro de la jurisdicción de las municipalidades de centros poblados. Entonces, en el primer caso puede ser el teniente gobernador o el agente municipal; en el segundo, el alcalde delegado. Los primeros son elegidos en asambleas comunales del caserío a mano alzada, mientras que los segundos son elegidos por

votación universal y secreta por todos los ciudadanos de la jurisdicción administrada por la municipalidad de centros poblados.

El subprefecto distrital reconoce resolutivamente a los tenientes gobernadores, el alcalde distrital hace lo propio con sus agentes municipales. En el caso de los alcaldes delegados, estos son reconocidos por resolución de la Municipalidad Provincial de Celendín según lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Por otro lado, los líderes de las organizaciones intracomunales son aquellos ciudadanos que representan los intereses del colectivo al interior de la comunidad rural, verbigracia, el presidente de las rondas campesinas, el pastor de la iglesia evangélica, el presidente de la APAFA, etc. Ellos no representan los intereses de la comunidad rural o de un conjunto de comunidades rurales, sino solo del grupo específico al cual pertenecen. Todos los líderes de las organizaciones intracomunales son elegidos en sus respectivas reuniones y su reconocimiento es formalizada por el acta que contiene el acuerdo de su elección.

1.2.7 Infraestructura pública y comunal

La infraestructura pública lo constituyen el conjunto de instalaciones, equipos y servicios necesarios para brindar servicios públicos y se diferencia de la infraestructura comunal por la titularidad sobre la propiedad de tales infraestructuras. Si el propietario es el Estado, será considerada infraestructura pública, como la escuela, la posta médica, la carretera, el tendido eléctrico, etc.; por otro lado, si la infraestructura pertenece a la comunidad rural, esta será comunal, como el cementerio, la casa comunal, el puente del camino de herradura, etc.

Tabla 5

Tipos de infraestructura en las comunidades rurales

Tipos de infraestructura en las comunidades rurales	Pública	Ejemplos
	Propiedad del Estado	<i>Instituciones educativas</i> <i>Postas médicas</i> <i>Redes de electrificación</i> <i>Carreteras</i>
	Comunal	Ejemplos
	Propiedad de la comunidad	<i>Local de la municipalidad delegada</i> <i>Cementerio</i> <i>Caminos de herradura</i> <i>Piletas comunales</i>

Nota: Elaboración propia

Corresponde el mantenimiento de la infraestructura comunal a la comunidad rural, por lo que es la que con menos recursos cuenta. La infraestructura pública en algunos

casos, los gastos de operación y mantenimiento están a cargo de las diferentes entidades del Estado. La escuela a cargo del Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, la vía vecinal a cargo de la municipalidad distrital o provincial, según la jerarquía de la red vial, el sistema de electrificación a cargo de una concesionaria bajo la supervisión de Osinergmin, etc.

Es importante resaltar que abona al abandono de la infraestructura pública rural la coexistencia de entes nacionales, regionales y locales cuyas competencias no están claramente diferenciadas, generando duplicidad y superposición de funciones, falta de articulación y coordinación, así como conflictos competenciales que afectan la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

1.2.8 Necesidades básicas y pedidos no esenciales

El concepto de necesidades básicas vamos a alinearla a su definición desde la perspectiva del desarrollo a escala humana sostenida por Manfred Max-Neef, que los entiende como necesidades humanas fundamentales no dependientes del modelo economicista, es decir, más allá de la dimensión económica, superando así la teoría de la jerarquía de necesidades de Maslow. En ese sentido, las necesidades básicas lo constituyen las condiciones mínimas para garantizar la vida de la población, su dignidad y desarrollo como ciudadanos.

Resulta importante la distinción realizada entre necesidades y sus satisfactores, dado que las necesidades humanas fundamentales (necesidades básicas) *“son las mismas en todas la culturas y períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades...Lo que cambia es la elección de la cantidad y la calidad de satisfactores y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos”* (Max-Nefef, Elizalde, & Hopenhayn, 2010). La elección de los satisfactores en nuestro caso concreto debería corresponderle a las comunidades rurales y las posibilidades de acceso a los satisfactores requeridos es una tarea del Estado en la medida de sus posibilidades.

Las comunidades rurales de Celendín necesitan servicios públicos que se proveen a través de la infraestructura pública y/o comunal, para lo cual hacen falta bienes y/o servicios que permitan dar mantenimiento a dicha infraestructura, incluso, a veces, para construir nuevas infraestructuras. El mejoramiento de la infraestructura pública y/o comunal para optimizar la provisión de los servicios públicos a la población rural y asociados a la salud, la educación, las carreteras, las comunicaciones, el agua y saneamiento, la limpieza pública, la electricidad, etc., contribuye a la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales y necesita bienes y/o servicios que son aportados en forma de apoyos por los gobiernos locales en su mayoría.

Para el presente trabajo, entenderemos que existen pedidos esenciales y no esenciales. Los pedidos esenciales son los que realiza la población rural para mejorar la vida comunitaria, en cambio, los pedidos no esenciales son aquellos que se solicitan para beneficio individual o familiar, o cuyos bienes y servicios solicitados no son imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

Como podemos observar, una de las particularidades más importantes que vuelve a un pedido en esencial es su carácter comunitario, es decir, que el beneficio del uso de los bienes y servicios asociados al dicho pedido sea para todo el caserío o para una parte significativa de él. Le hemos atribuido esta particularidad excluyendo a las solicitudes realizadas por personas naturales en favor de individuos o familias del ámbito de los pedidos esenciales. Entre los pedidos más comunes con estas características son apoyos con ataúdes, gastos de sepelio, por cuestiones de salud o becas educativas. Si bien es cierto que en algunos casos estos apoyos son importantes para satisfacer necesidades básicas, no vamos a considerarlos dentro de los pedidos esenciales, pues se despojan de su carácter colectivo, es decir, no satisfacen el bienestar de la comunidad, sino solo de uno o algunos individuos dentro de ella.

Tabla 6

Tipología de los apoyos comunales

Tipos de solicitudes de apoyo comunal	ESENCIALES	Ejemplos
	Satisfacen una necesidad básica y sirven a toda la comunidad rural	<i>Mangueras para riego de solares</i> <i>Cemento para comedor de la escuela</i> <i>Mantenimiento de carretera</i> <i>Fotocopiadora para registro civil</i>
	NO ESENCIALES	Ejemplos
	Pedidos necesarios pero personales o, siendo comunitarios, son prescindibles	<i>Pago por la movilidad para el traslado de un paciente</i> <i>Alimentos para evento de iglesia evangélica</i> <i>Banda típica para la fiesta patronal</i> <i>Polos deportivos para equipo de fútbol</i>

Nota: Elaboración propia

Los pedidos no esenciales, por otra parte, se caracterizan porque no se realizan para satisfacer necesidades básicas como lo son el acceso a la vivienda, al servicio de agua y saneamiento, al servicio educativo, al transporte y otros que mejoran notablemente las condiciones de vida de la población rural. Este tipo de solicitudes busca satisfacer necesidades que no están ligadas al mejoramiento o existencia de infraestructura que soporte la óptima provisión de los servicios públicos así como para garantizar su funcionamiento. Podríamos considerar como ejemplos de este tipo de pedidos a los realizados para la organización de celebraciones religiosas, fiestas por aniversarios,

corridas de toros o financiamiento de viajes de promoción, a veces apoyos con premios o trofeos en campeonatos deportivos o para peleas de gallos, etc. En resumen, los pedidos no esenciales se caracterizan por orientarse a resolver intereses individuales o familiares, o por no satisfacer necesidades básicas de la población rural.

1.3 Arquitectura del problema público

A continuación, vamos a construir la estructura del problema público identificando sus principales características para comprenderlo mejor y así realizar un mejor análisis sobre sus causas.

1.3.1 La Magnitud del problema

Celendín es una provincia ubicada en el sur este del departamento de Cajamarca. Cuenta con doce distritos, uno de ellos, la capital provincial; actualmente, se han creado 39 municipalidades de centros poblados y, en conformidad con Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial⁶, existen 605 centros poblados. Considerando a los centros poblados con una población superior a por lo menos 20 habitantes, esa cantidad se reduce a 465 centros poblados⁷ categorizados como pueblos, caseríos y anexos. Todas las capitales de distrito a excepción de Celendín y Sucre, así como los demás centros poblados de la provincia entran en la categoría de rurales según el listado de municipalidades rurales de la Presidencia del Consejo de Ministros⁸.

La tabla siguiente muestra la diferencia entre los documentos oficiales como los directorios nacionales de centros poblados o de municipalidades de centros poblados y los datos obtenidos de los propios pobladores (autoridades y exautoridades comunales y municipales). Hemos identificado, por ejemplo, que mientras el Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados del año 2023 (INEI) reporta que las municipalidades de centros poblados en el distrito de Miguel Iglesias son Muyoc Chico y Pizón, sin embargo, consultando a diferentes pobladores, autoridades y exautoridades de la Municipalidad Distrital de Miguel Iglesias⁹ y de la Municipalidad Provincial de Celendín¹⁰, hemos podido verificar que existen cuatro ordenanzas de creación de municipalidades de centros poblados, habiéndose omitido en el directorio a

⁶ La Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, en su artículo 4, define al centro poblado como todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia, pudiendo éstos acceder, según sus atributos, a categorías como caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli.

⁷ Información obtenida a partir de la población censada en el último Censo Nacional de Población del 2017 en el departamento de Cajamarca extraída del Directorio Nacional de Centros Poblados.

⁸ Decreto Supremo N° 090-2011-PCM

⁹ Wilmer Herrera Gálvez, responsable de Registro Civil de la Municipalidad Distrital de Miguel Iglesias.

¹⁰ Julio César Chávez Rodrigo, alcalde provincial de Celendín.

los centros poblados de Jorge Chávez y Campo Alegre. Lo mismo sucede al identificar los caseríos y anexos de cada distrito.

Tabla 7

Centros poblados y municipalidades de centros poblados de Celendín

Cantidad de centros poblados por distrito en la provincia de Celendín							
N°	Distrito	CP según el directorio nacional	CP con 20 o más pobladores	CP SEGÚN AUTORIDADES Y EX AUTORIDADES COMUNALES Y MUNICIPALES			Total
				Municipalidades de Centros Poblados	Caseríos	Anexos	
1	Celendín	77	54	0	31	16	47
2	Cortegana	68	58	6	46	1	53
3	La libertad de Pallán	36	34	3	27	3	33
4	Chumuch	23	19	2	20	0	22
5	Miguel iglesias	25	24	4	21	1	26
6	Huasmín	94	86	9	73	3	85
7	Sorochuco	90	61	9	30	15	54
8	Sucre	38	30	3	22	1	26
9	José Gálvez	26	21	1	13	3	17
10	Jorge Chávez	19	7	0	1	6	7
11	Utco	41	19	1	12	3	16
12	Oxamarca	68	52	1	31	26	58
Totales		605	465	39	327	78	444

Nota: Elaboración propia

En las comunidades rurales, las autoridades son diversas, destacando principalmente los tenientes gobernadores, como representantes del gobierno nacional, y los agentes municipales, como representantes de las autoridades locales del distrito. Ellos son los que dirigen y organizan a la comunidad. Además, cada comunidad rural alberga en su interior un gran número de grupos de interés como asociaciones de padres de familia, iglesias evangélicas, rondas campesinas, clubes deportivos, juntas administradoras de servicios de saneamiento, clubes de madres, jóvenes, comités pro fiesta, etc., a las cuales conoceremos como organizaciones intracomunales.

En la zona rural de Celendín, como en muchas otras, existen necesidades básicas insatisfechas cuya agravante son los elevados niveles de pobreza¹¹, lo cual refuerza la idea de que la infraestructura que soporta la adecuada provisión de los servicios

¹¹ Celendín tiene cinco distritos con pobreza monetaria por encima del 50%, siendo Oxamarca un distrito que ocupa los primeros lugares a nivel nacional con un nivel de pobreza total del 81% al 2020 según el INEI.

públicos o bien no existe o bien no se encuentra en condiciones óptimas para ser utilizadas.

En Celendín, al 2020, el porcentaje de la población rural sin acceso a servicios de alcantarillado u otras formas de disposición sanitaria de excretas alcanza el 90%, el porcentaje de los locales educativos con capacidad instalada inadecuada en los servicios de educación inicial y secundaria están por encima del 80% y de educación primaria alcanza el 94.07%, este mismo problema es del 70% en los establecimientos de salud del primer nivel de atención que primordialmente se encuentran en la zona rural, asimismo, el 90% de los cementerios no funciona adecuadamente, el porcentaje de viviendas que no cuentan con servicio eléctrico en el ámbito rural alcanza un 31% y esto se repite en otros sectores como agricultura y turismo¹².

El Estado ha ido aumentando significativamente sus niveles de inversión pública en las comunidades rurales a partir de principios del siglo XXI. En el período 2000 – 2012 ha *“seguido una tendencia creciente, con un cambio claro a partir del año 2007, período a partir del cual mantuvo un ritmo de aumento progresivo, lo cual generó un crecimiento acumulado superior al 400% en relación a su valor en 2006”* (Fort, 2015). Esto ha permitido que, en los últimos años, se haya ido edificando nuevas infraestructuras en las comunidades rurales; sin embargo, la gran mayoría de esta infraestructura, no tiene garantizada su operación y mantenimiento.

Los gastos de operación y mantenimiento de cementerios o mercados, en tanto infraestructura comunal, corre por cuenta de las comunidades rurales, pero estas no pueden asumir tales costos. La consecuencia es la inadecuada provisión de los servicios públicos. Asimismo, la inexistencia de infraestructura pública y/o comunal supone la construcción de nuevas edificaciones que requieren la adquisición de predios, manantiales o el alquiler de maquinaria pesada.

Las comunidades rurales de Celendín, en aras de asegurar el buen funcionamiento de la infraestructura pública y/o comunal, constantemente solicitan apoyo a sus gobiernos locales y estos responden proveyéndoles con bienes y/o servicios, en forma de apoyo comunal. Los pedidos de apoyo son indiscriminados, se solicita de todo, por parte de todos y a todo tipo de autoridades estatales. Tanto personas naturales, comunidades rurales y organizaciones intracomunales buscan ser atendidos al mismo tiempo.

Las autoridades comunales priorizan sus necesidades con todos los interesados dentro de su territorio, las organizaciones intracomunales solicitan apoyos sin recurrir al consenso de la comunidad rural y muchas veces aprovechando la red de conexiones

¹² Diagnóstico de los indicadores de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos de la Municipalidad Provincial de Celendín, elaborados en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones: 2021 – 2023 (Anexos).

que tienen con los funcionarios municipales (alcalde, regidores, gerentes, subgerentes o miembros influyentes de la organización partidaria)¹³; así, en una misma comunidad rural, la APAFA pedirá carpetas, la JASS, solicitará tubos, las rondas campesinas, linternas, los agricultores, herramientas, etc. Ello hace competir a las comunidades rurales y a las organizaciones intracomunales entre sí por presupuesto.

En ese contexto, para conocer la magnitud del problema hemos realizado la revisión documental de las solicitudes de apoyo ingresadas a la Municipalidad Provincial de Celendín, así como a la base de datos de la oficina de almacén entre enero y junio de 2024. Las solicitudes de apoyo ingresadas durante el período indicado fueron 176, de las cuales, se atendieron 87, es decir, poco menos de la mitad (49.43%).

La naturaleza de los pedidos es variada. La gran mayoría solicita bienes como insumos para poder rehabilitar o dar mantenimiento a edificios¹⁴, construir infraestructuras públicas o comunales¹⁵, para el pago por servicios de docencia o enfermería¹⁶ o adquisición de bienes para implementar un puesto de salud¹⁷. Por otro lado, no podemos dejar de mencionar que existen pedidos de apoyo que se hacen de manera verbal¹⁸.

La fuente de los recursos diferencia al mejoramiento de la infraestructura pública, pues mientras los proyectos de inversión pública se financia con la genérica de gasto 6, los apoyos comunales son financiados con recursos de la genérica de gasto 3, es decir, la que corresponde gasto corriente¹⁹.

En principio vamos a concentrarnos en las solicitudes presentadas. De las 176 solicitudes de apoyo estudiadas, 120 (68.18%) fueron solicitadas por organizaciones intracomunales, 17 (9.66%) por personas naturales y 39 (22.16%) por alguna autoridad comunal. Podemos concluir que existe un desorden en los pedidos sobre todo porque las organizaciones comunales al interior de los caseríos y anexos, mayoritariamente, solicitan apoyo, y lo hacen independientemente de la voluntad comunal, vale decir, no existe consenso a nivel de la comunidad rural para determinar los apoyos a solicitar al gobierno local, por lo que, la Municipalidad Provincial de Celendín, asigna los recursos públicos para satisfacer las necesidades de un pequeño grupo de interés y no de la comunidad en su conjunto.

¹³ Entrevista realizada a los tenientes gobernadores de Santa Cruz (Cortegana), Túpac Amaru (Huasmín) y La Masma (Celendín) y, al alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Rejopampa (Sorochuco).

¹⁴ Solicitud de fecha 12 de abril, ingresada por los padres de familia del PRONEI del caserío Nuevo Horizonte el 15 de mayo de 2024.

¹⁵ Solicitud de fecha 14 de marzo de 2024, ingresada por el teniente gobernador de Chuñiga, el 17 de mayo de 2024.

¹⁶ Solicitud de fecha 3 de abril de 2024, donde el caserío La Huaylla (Celendín) pide el apoyo con la contratación de un docente para su institución educativa.

¹⁷ Solicitud del caserío San Antonio (Celendín) de fecha 9 de mayo de 2024.

¹⁸ Entrevista a Billy Absalón Rodríguez Chávez, Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Celendín.

¹⁹ Entrevista a Yeti Silva, Jefa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Celendín.

Asimismo, si nos concentramos solo en las 87 solicitudes atendidas entre enero y junio de 2024, veremos que 64 (73.56%) de ellas atendieron solicitudes realizadas por organizaciones intracomunales, 9 (10.34%) atendieron pedidos de personas naturales y 14 (16.09%) de alguna comunidad rural. Es decir, casi las tres cuartas partes de las solicitudes de apoyo atendidas por la Municipalidad Provincial de Celendín tuvieron como destinatario a las organizaciones intracomunales y no a la comunidad rural. Nuevamente, podemos observar que los apoyos que se atienden finalmente carecen de un destino en favor de la comunidad rural y solo se atiende a parte del caserío o anexo.

Tabla 8

Solicitudes presentadas

Solicitudes Presentadas a la Municipalidad Provincial de Celendín (enero – junio 2024)						
Total	Solicitantes	Cant.	%	Naturaleza	Cant.	%
176	Comunidades Rurales	39	22.16	Pedidos esenciales	113	64.20
	Organizaciones Intracomunales	120	68.18	Pedidos no esenciales	63	35.80
	Personas Naturales	17	9.66			

Nota: Elaboración propia

Lo más resaltante es que de las 87 solicitudes de apoyo que fueron atendidas por la Municipalidad Provincial de Celendín, 64 fueron solicitadas por organizaciones intracomunales y 14 por una comunidad rural, evidenciando que los apoyos no se gestionan en función a las necesidades del caserío o el centro poblado, sino en base al interés de los grupos al interior de la comunidad rural.

También hemos podido determinar que de las 176 solicitudes presentadas entre enero y junio de 2024 a la Municipalidad Provincial de Celendín, 113 (64.20%) eran pedidos esenciales para la población rural, vale decir, servían para satisfacer sus necesidades básicas y beneficiar a la totalidad de la comunidad rural, mientras que 63 (35.80%) de ellas constituían pedidos no esenciales²⁰. En base a las 87 solicitudes atendidas, veremos que 55 (63.22%) de los apoyos fueron para atender pedidos esenciales y 32 (36.78%), para pedidos no esenciales. Podemos concluir que más de la tercera parte de los apoyos comunales brindados por la municipalidad no satisface las necesidades básicas de la población rural o no es en beneficio de la comunidad rural.

²⁰ Algunos ejemplos: solicitudes presentadas por el caserío La Masma (Celendín), de fecha 11 de febrero, donde solicitan apoyo para la promoción de su institución educativa; o el presentado por una persona natural del caserío de Nueva Esperanza, de fecha 27 de marzo, pidiendo medallas para premiar al ganador de un campeonato de fútbol.

Pero lo más resaltante para determinar la magnitud del problema es que de las 32 solicitudes atendidas para necesidades no esenciales, 20 fueron solicitadas por organizaciones intracomunales, 9 por personas naturales y 3 por comunidades rurales²¹, evidenciando que el gasto público está mal dirigido. Esto se agrava si consideramos que no todos los apoyos atendidos son registrados en almacén como tales, dado que lo solicitado no se encuentra dentro el marco normativo de los apoyos que puede entregar el gobierno local provincial, así que “se le da otra forma”²².

Tabla 9

Solicitudes atendidas

Solicitudes Atendidas a la Municipalidad Provincial de Celendín (enero – junio 2024)						
Total	Beneficiarios	Cant.	%	Naturaleza	Cant.	%
87	Comunidades Rurales	14	16.09	Pedidos Esenciales	55	63.22
	Organizaciones Intracomunales	64	73.56	Pedidos no esenciales	32	36.78
	Personas Naturales	9	10.34			

Nota: Elaboración propia

En resumen, las organizaciones intracomunales son las que más pedidos realizan (120 de 176), sus pedidos en una mayoría abrumadora fueron atendidos (64 de 87) y las solicitudes de apoyo de estos grupos de interés que finalmente son atendidas por la municipalidad corresponden a pedidos no esenciales (20 de 32). Es decir, la asignación del gasto corriente destinado a los apoyos comunales es ineficiente y existe la necesidad que las necesidades sean definidas en el nivel comunal y no intracomunal.

Por último, respecto de la atención de apoyos no esenciales por parte de la Municipalidad Provincial de Celendín en el período de enero a junio de 2024, hemos podido estimar que S/182,292.00 han sido invertidos en este tipo de pedidos, lo cual nos permite identificar el costo que representa este problema, esto sin considerar el daño causado a una gran parte de la población rural. Este problema se repite todos los años según las autoridades comunales y los funcionarios municipales²³.

²¹ Entendemos que los apoyos a personas naturales pueden atender una necesidad básica, pero solo individual o familiarmente, no a la comunidad rural o una organización intracomunal, por lo que la consideramos como pedido no esencial no atendido, como por ejemplo la solicitud de fecha 25 de junio de 2024, de la señora Juana Torres Silva, con un apoyo económico para que su menor hijo pueda realizarse una operación en la ciudad de Cajamarca.

²² Entrevista a Billy Absalón Rodríguez Chávez, Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Celendín.

²³ Entrevista realizada Julio Chávez Rodrigo, alcalde provincial de Celendín.

1.3.2 Proceso de atención de los apoyos comunales

Para conocer este proceso se llevaron a cabo entrevistas a las autoridades municipales y comunales, así como la revisión de algunos instrumentos de gestión²⁴, haciendo uso de estas herramientas, pudimos determinar que el proceso inicia con la programación del presupuesto de la entidad municipal el año inmediatamente anterior a la ejecución del presupuesto público por parte de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto. Algunos de los apoyos son considerados dentro de las actividades programadas en el Plan Operativo Institucional de la entidad municipal, pero sobre todo cuando se trata de la organización de actividades sociales, culturales y deportivas, o cuando la Oficina de Comunicaciones y Relaciones Institucionales coordina y ejecuta eventos como la inauguración de obras públicas²⁵, es decir, no existe una partida específica destinada a financiar los apoyos comunales.

Para la población rural el proceso comienza por iniciativa de las personas naturales, las organizaciones intracomunales o las comunidades rurales que solicitan los apoyos. En el primer caso la necesidad surge por alguna circunstancia que le sucede al solicitante o algún miembro de su familia, por ejemplo, la muerte de un familiar o por enfermedad grave²⁶; incluso algunos pedidos pueden versar sobre temas ajenos a una emergencia como el apoyo con maquinaria para apertura de una carretera que llegue al terreno familiar²⁷.

En el caso de las organizaciones intracomunales y las comunidades rurales, el proceso regularmente se inicia con una reunión. En aquellas asambleas se exponen los problemas de sus integrantes y se definen las acciones que se van a tomar. Cuando el costo de los bienes y/o servicios necesitados no es posible asumirlo con el aporte de los ciudadanos, se acuerda solicitar apoyos comunales. Allí mismo se determina qué y a quiénes solicitar²⁸.

La presentación de solicitudes de apoyo es una tarea asumida por las autoridades comunales o los líderes de las organizaciones intracomunales. En la mayoría de los casos hay acuerdo el teniente gobernador y su alcalde delegado, aunque se ha podido identificar algunos casos de fricciones entre ellos, llegando ambos a presentar

²⁴ El Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Plan Anual de Contrataciones (PAC), el Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

²⁵ Entrevista Yeti Silva, Jefa de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.

²⁶ Solicitud de fecha 25 de junio de 2024, de la señora Juana Torres Silva, con el apoyo económico para que su menor hijo pueda realizarse una operación en la ciudad de Cajamarca.

²⁷ Solicitud de fecha 25 de marzo, del señor Horacio Medina, quien solicita el apoyo con la maquinaria para apertura de trocha que lleva un ramal a su terreno, propone poner el combustible y los costos de alimentación del operador.

²⁸ Entrevista al teniente gobernador de Shucamayo (Utco)

solicitudes con las mismas peticiones²⁹. Sin embargo, la mayor complicación se presenta cuando los líderes de las organizaciones intracomunales presentan sus solicitudes de apoyo independientemente sin coordinar con las autoridades de su caserío.

Las solicitudes ingresan a la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documentaria a través de mesa de partes de la Municipalidad Provincial de Celendín, seguidamente, los solicitantes esperan por una audiencia con el alcalde provincial a fin de hacerle conocer la naturaleza de su pedido y la importancia de contar con el apoyo. En la mayoría de los casos estudiados las comunidades ofrecen apoyar con la mano de obra no calificada o, en caso el trabajo exija personal profesional o técnico no existente en la comunidad rural, ofrecen el hospedaje y la alimentación³⁰.

Por otra parte, la mayoría de autoridades comunales entrevistadas coinciden en que gran parte de sus pedidos no son atendidos, y los pocos que se han visto beneficiados con algún tipo de apoyo, indican que, o no atienden el pedido completamente o demoran mucho en adquirir y entregar los bienes, contratar los servicios, ejecutar los mantenimientos o construir las nuevas infraestructuras solicitadas.

Las municipalidades distritales para tomar la decisión de atender o no los pedidos, en su mayor parte, someten tal decisión al concejo municipal. En el caso de la Municipalidad Provincial de Celendín, según uno de sus regidores de oposición³¹, cuya afirmación fue confirmada por otros funcionarios municipales, la decisión reside en el alcalde provincial, pues “ellos cuentan con mayoría en el Concejo Municipal”.

Consultando a funcionarios municipales sobre los criterios utilizados para la atención de algunas solicitudes y el rechazo de otras, las respuestas son indistintas, algunos indican que depende del concejo municipal, otros de la naturaleza de la necesidad en base a su nivel de importancia o urgencia, por otro lado, los regidores de oposición y algunas autoridades comunales, refieren que no existen más criterios que la devolución de los favores políticos del alcalde a los dirigentes comunales beneficiados. Sin embargo, todos ellos coinciden que no hay suficientes recursos económicos para atender todos los pedidos al mismo tiempo³².

La etapa de la contratación para adquirir los bienes y/o servicios a los cuales se ha comprometido la autoridad municipal, constituyen un cuello de botella por el cual las

²⁹ Entrevista al alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Piobamba.

³⁰ Solicitud de fecha 14 de junio de 2024, de caserío de La Chorrera; donde solicitan maquinaria pesada para la construcción de un terraplén.

³¹ Entrevista a regidor provincial, Salomón Goicochea Silva.

³² Si tomamos en cuenta que los apoyos comunales se financian con la específica “compra de otros bienes”, a pesar que se incluyen bienes a ser utilizados por la misma entidad municipal, en el caso de Celendín, este rubro representa el 1.32% (S/.603,839) del presupuesto total asignado en el Presupuesto Institucional Modificado (S/.45,707,215) según la página Consulta Amigable del MEF a diciembre 2023.

autoridades comunales suelen quejarse. El área de abastecimientos es lenta para procesar los pedidos, lo que conlleva a una inoportuna entrega de bienes o servicios, salvo cuando se trata de favorecer a ciertas personas con algunos pedidos específicos, en estos casos, el proveedor, bajo un compromiso verbal con la autoridad municipal, provee los bienes y/o servicios con anterioridad a la emisión de la orden de compra o de servicio³³.

No existen plazos establecidos para atender a las comunidades rurales, no hemos encontrado un solo instrumento de gestión que oriente a los funcionarios públicos cómo proceder y en qué tiempos³⁴. Por otro lado, algunas solicitudes de apoyo atendidas por el gobierno local provincial, no han sido encontrados en la base de datos ni en los registros de las oficinas de almacén de la Municipalidad Provincial de Celendín, lo cual, sospechamos, ha tenido otro tipo de justificación de gasto. Claro que cabe la posibilidad que dichos apoyos hayan sido parte de un aporte privado del mismo alcalde o de terceras personas, pero tampoco se han registrado como para poder identificar la existencia de posibles conflictos de interés al respecto.

Las solicitudes de apoyo comunal en la Municipalidad Provincial de Celendín son remitidas a la oficina de Alcaldía, luego pasa a la Gerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos, el mismo que lo deriva a la Sub Gerencia de Participación Ciudadana con la finalidad de que se elabore el informe de evaluación correspondiente³⁵.

Según algunos funcionarios municipales, en una reunión semanal con el alcalde provincial se determinan los apoyos comunales que serán atendidos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, salvo los que sean de atención urgente y donde la máxima autoridad municipal decide apoyar con prioridad y sin llevar a cabo tal reunión.

Una vez tomada la decisión, en base a criterios puramente discrecionales, donde prima la voluntad del alcalde provincial según todos los involucrados, los informes de evaluación pasan a Gerencia Municipal, donde los pedidos, luego de que la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto les asigna presupuesto, son derivadas al Jefe de la Oficina de Administración, quien ordena al jefe de abastecimientos que proceda con la contratación de los bienes y/o servicios solicitados.

³³ Entrevista al Jefe de Abastecimiento de la Municipalidad Provincial de Celendín, CPC Idelso Francisco Chávez Díaz.

³⁴ Existen gobiernos locales que regulan la entrega de los apoyos municipales como la Directiva de Apoyos Sociales a Personas Naturales y/o Jurídicas, Organizaciones sociales de Base y Municipalidades Delegadas de la Jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Moyobamba de marzo de 2023, la Directiva Interna sobre Normas y Procedimientos para el Apoyo Comunal en la Municipalidad Distrital de Islay (Arequipa, 2021) y la Directiva para el Otorgamiento de Apoyos Sociales a Personas Naturales, Comunidades Campesinas y otras Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro con materiales de construcción, bienes de consumo y subvenciones económicas efectuadas por la Municipalidad Provincial de Concepción (Junín, 2021).

³⁵ Entrevista a Billy Absalón Rodríguez Chávez, Gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Celendín.

El jefe de abastecimientos tiene la función de adquirir los bienes, contratar los servicios y entregarlos a los peticionantes con el apoyo del responsable de almacén. Finalmente, las oficinas de contabilidad y tesorería se encargan de ejecutar el gasto en conformidad con las normas que regulan los correspondientes sistemas administrativos.

En conclusión, muchas unidades de organización de la Municipalidad Provincial de Celendín participan en el procedimiento de atención de los apoyos comunales, sin embargo, los que intervienen en el proceso de asignación de recursos públicos para la atención de dichos apoyos, básicamente son, el subgerente de participación ciudadana que tiene contacto con las comunidades rurales, el gerente de desarrollo social y servicios públicos, el alcalde provincial y el jefe de planeamiento y presupuesto, este último determina la cantidad de recursos económicos disponibles para atender los pedidos.

La atribución para determinar los apoyos comunales que serán atendidos pertenece casi exclusivamente al alcalde provincial, el mismo que toma su decisión en función a muchos factores como la presión que ejercen los operadores políticos de su organización política, el pedido de sus regidores, los informes de evaluación de la Gerencia de Desarrollo Social, la cantidad de presupuesto destinado a los apoyos comunales, el nivel de relación de los peticionantes con el alcalde provincial, con otros funcionarios municipales e incluso, con dirigentes de la organización política³⁶, pero la última palabra la tiene siempre el alcalde provincial.

1.3.3 Nivel de satisfacción ciudadana

En base a testimonios de las autoridades comunales y tras analizar los resultados de una encuesta realizada a la población rural en los principales mercados donde se reúnen miembros de diferentes caseríos de seis distritos de la provincia, hemos podido determinar el bajo nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los apoyos comunales atendidos por la Municipalidad Provincial de Celendín.

Los miembros de las comunidades rurales sienten que la mayoría de sus pedidos no son atendidos por el gobierno local provincial y que son las municipalidades distritales las que atienden en gran medida sus solicitudes de apoyo³⁷.

Las organizaciones intracomunales tampoco se encuentran satisfechas, dado que la Municipalidad Provincial de Celendín solo puede apoyar a un número limitado de sus solicitudes dado el bajo presupuesto asignado para atenderlos, por lo que las demás organizaciones intracomunales, que constituyen la gran mayoría, se sienten

³⁶ Entrevista a Julio César Chávez Rodrigo, alcalde provincial de Celendín.

³⁷ Entrevista al teniente gobernador de Chugurmayo (Sorochuco).

desatendidas y abandonadas³⁸. Cada caserío cuenta con un gran número de organizaciones intracomunales, lo cual multiplica la demanda de solicitudes de apoyo, aumentando la cantidad de solicitantes no atendidos, elevando el nivel de insatisfacción de la población rural con sus autoridades, en este caso, con la autoridad provincial.

Las autoridades comunales entienden que la determinación del destino de los recursos públicos para atender los apoyos comunales depende en gran medida del favor político o amical con el alcalde o sus allegados. Es decir, saben o presumen que es necesario tener “vara” para que su pedido sea atendido³⁹.

Otro factor que incrementa el grado de insatisfacción ciudadana de la población rural en Celendín lo constituye la suerte de “sometimiento” al que tienen que exponerse las autoridades comunales y líderes intracomunales cuando, luego de presentar la solicitud de apoyo, tienen que pedir audiencia al alcalde para “rogar” porque su decisión les favorezca⁴⁰, es decir, los solicitantes tienen que “estar detrás del alcalde” para conseguir ser atendidos, no logrando encontrarlo muchas veces, o esperando un turno que tarda en llegar y, en muchos casos, para no conseguir nada⁴¹.

Si bien la insatisfacción se siente en los sectores no atendidos, ello no implica que todos los que reciben los apoyos comunales se encuentren totalmente satisfechos. Existen dos inconvenientes que generan el descontento por parte de la población beneficiada con los apoyos comunales; por un lado, el hecho de que estos se entreguen de manera incompleta, sobre todo en los casos en que la autoridad se siente en la obligación de apoyar, pero lo hace “por cumplir”⁴², por lo tanto, lo hace “aunque sea con algo”⁴³, dejando a los solicitantes con la desazón de no haber sido atendidos como debe ser.

Otro inconveniente tiene que ver con la oportunidad en que los apoyos son brindados. Esto tiene que ver sobre todo por las deficiencias que muestra el área encargada de las contrataciones de los bienes y/o servicios, por lo que en la mayoría de los casos la entrega de los apoyos se da con retraso⁴⁴, lo cual es causa de incomodidad por parte de la población beneficiaria.

La encuesta aplicada a la población rural en mercados de seis distritos de la provincia⁴⁵ demuestra que existe disconformidad con sus autoridades municipales distritales, pero en el caso de la Municipalidad Provincial de Celendín, la desaprobación es muy alta. En

³⁸ Entrevista al alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Piobamba (Oxamarca).

³⁹ Entrevista al presidente de la ronda campesina de Túpac Amaru (Huasmín).

⁴⁰ Entrevistas a los tenientes gobernadores de La Quinuilla (Sucre) y Agua Dulce (Celendín).

⁴¹ Entrevista al presidente de APAFA de Miraflores (Chumuch) y al presidente de la JASS de Macas (Jorge Chávez).

⁴² Entrevista al presidente del Club Deportivo de Nueva Esperanza (La Libertad de Pallán).

⁴³ Entrevista al teniente gobernador de Santa Cruz (Cortegana).

⁴⁴ Entrevista al Responsable de Almacén de la Municipalidad Provincial de Celendín, Rusbel Velásquez.

⁴⁵ Encuesta de fecha 22 de setiembre, realizada en los mercados de Oxamarca, Sorochuco, Jerez (Huasmín), Pallán, Cortegana y Celendín.

general, la desaprobación de la gestión municipal provincial llega al 79% de los encuestados, lo cual demuestra que la valoración de la forma cómo se vienen otorgando en estos momentos los apoyos brindados es negativa, y la imagen del alcalde provincial encuentra una enorme resistencia en la población rural de Celendín.

Evidentemente, la desaprobación del alcalde provincial tiene que ver con muchos factores, pero uno de ellos se debe a que los apoyos comunales no llegan a todos los caseríos y anexos. La política del gobierno municipal provincial por ahora es ejecutar obras en los caseríos capital de las municipalidades de centros poblados⁴⁶, y dado que, mediante la ejecución de proyectos de inversión pública, es imposible llegar con intervenciones públicas a los más de 460 caseríos y anexos, la insatisfacción crece.

Una de las principales consecuencias más perjudiciales de continuar con el mismo modelo de asignación de recursos públicos para la atención de los apoyos comunales basados en la discrecionalidad son los negativos efectos en la gobernabilidad, dado que se fomenta la desconfianza en las instituciones públicas municipales generando inestabilidad política donde la población se resiste a colaborar con la implementación de las políticas públicas locales, perjudicando la calidad de vida de las personas del municipio.

La capacidad de las Municipalidad Provincial de Celendín para ejercer su poder de manera efectiva disminuye cuando pierden legitimidad. Reducir las decisiones a la discrecionalidad del alcalde sin promover la participación de la población rural afecta negativamente la gobernanza pública. Todo esto afecta no solo a la correcta asignación de los recursos públicos, los cuales deben estar orientados a satisfacer necesidades básicas, sino también al derecho de las comunidades rurales a acceder a una óptima prestación de los servicios públicos.

1.4 Marco normativo e institucional

En este punto nos toca identificar y analizar el conjunto de instituciones que van a intervenir en el proceso de desarrollo de la propuesta innovativa. En ese marco de ideas, debemos detallar el marco normativo que se aplicará en el presente trabajo, garantizando que la propuesta tenga una base legal e infra legal que la respalde. Asimismo, se tienen que analizar las políticas públicas diseñadas para brindar soluciones a nuestro problema público. Todo ello, nos permitirá desarrollar mejor el estudio del problema, así como generar respuestas coherentes que ya se han dado desde el Estado para poder solucionar este tipo de problemas.

⁴⁶ Entrevista a Julio César Chávez Rodrigo, alcalde provincial de Celendín.

1.4.1 Marco normativo

Tabla 10

Marco normativo vinculado con el problema

Problema identificado: Ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a la zona rural para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín	
Norma	Componentes de la norma y su relación con el problema público
Constitución Política del Perú	Artículo N° 194. Reconoce la existencia de las municipalidades como órganos de gobierno, determina su autonomía y prescribe la creación de las municipalidades de los centros poblados. Tanto los gobiernos locales, en especial la Municipalidad Provincial de Celendín, como las municipalidades de centro poblados son las entidades bajo estudio y su existencia está reconocida constitucionalmente.
Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización	Artículo 6. Describe los objetivos de la descentralización en todos los niveles: político, económico, administrativo, social y ambiental. Dentro de ellos se dispone la modernización y eficiencia de procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos, lo cual se pretende con la propuesta de innovación.
Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	Artículos 76, 128 y 129. Regula la acción de los gobiernos locales respecto de los servicios públicos que brinda, así como los sistemas administrativos y funcionales que rigen su funcionamiento. Asimismo, se determinan los requisitos para la creación y el funcionamiento de las municipalidades de centros poblados.
Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Artículos 10 y 29. La asignación de recursos y la forma en que deben ser invertidos para atender las necesidades en las zonas rurales de Celendín se determina en base a esta norma.
Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	Artículos 1 y 2. Crea el CEPLAN y el sistema de planeamiento, vital para poder planificar los objetivos, metas y actividades de los gobiernos locales que permitan hacer más eficiente el gasto.
Ley N.º 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial	Artículo 4. Esta norma permite diferenciar entre las diferentes categorías de centros poblados, así como las características que permiten identificarlos como tales. Regula el procedimiento de creación de los centros poblados bajo la categoría de caseríos.
Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo	Artículo 2. Esta ley permite conocer los procedimientos para la participación de la población en la programación del presupuesto. Es un mecanismo que permite a la población organizada, decidir las prioridades de intervención pública en su territorio.
Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General	Artículo 77. Establece como medios de colaboración interinstitucional la suscripción de convenios, los mismos que deben ser formalizados mediante acuerdos a través de los representantes autorizados por las entidades.

Nota: Elaboración propia

1.4.2 Marco institucional

Tabla 11

Marco institucional vinculado con el problema

Problema identificado: Ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a la zona rural para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín		
Denominación de Entidades/Comisiones	Funciones con respecto al problema público	Base normativa
Gobiernos locales	Constituidos por las municipalidades provinciales y distritales, son los encargados entregar los bienes y/o servicios en forma de apoyos comunales a las comunidades rurales.	Ley Orgánica de Municipalidades
Municipalidades de centros poblados	Son las entidades que organizan a la gran mayoría de los centros poblados rurales de la provincia de Celendín, encargadas de brindar los servicios públicos delegados y administrar gran parte de la infraestructura comunal.	Ley Orgánica de Municipalidades

Nota: Elaboración propia

Tabla 12

Políticas públicas generales frente al problema

Problema identificado: Ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a la zona rural para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín	
Denominación de las políticas públicas generales	Objetivo del documento de gestión, sus componentes y planteamientos con respecto al problema público
Políticas de Estado - Acuerdo Nacional	La política 8 referida a la descentralización busca la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales a fin de promover el desarrollo local y regional. Promueve la descentralización en todos sus niveles, en nuestro caso, cuando llega a los centros poblados mediante los apoyos comunales.
Política de Descentralización	Busca transferir competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales para promover el desarrollo integral y sostenible del país. En nuestro caso debemos agregar que la descentralización debe extenderse desde los gobiernos locales hacia las comunidades rurales a través de las municipalidades de centros poblados.
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030	Busca que las personas accedan a servicios básicos planificando las políticas públicas generando bienes y servicios de calidad. Esta política busca la innovación de nuevas formas de llegar al ciudadano de manera eficiente.

Nota: Elaboración propia

Tabla 13

Política pública específica frente al problema

Problema identificado: Ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a la zona rural para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín	
Política pública específica	Objetivo del documento de gestión, sus componentes y planteamientos con respecto al problema público
Programación Multianual de Presupuesto	Su objetivo es asegurar que la elaboración del presupuesto público se encuentre alineado al planeamiento estratégico. Al respecto, debemos recurrir a la definición que desarrolla sobre articulación territorial, incorporando el enfoque territorial. Ello plantea la necesidad de construir aprovechando el conocimiento del territorio y la acción colectiva de la población rural.

Nota: Elaboración propia



CAPÍTULO 2: CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO

2.1 Marco teórico causal

A continuación, presentamos un resumen del marco teórico causal sobre nuestro problema planteado. La ineficiente asignación de los recursos públicos en los gobiernos locales puede deberse a muchos factores, sin embargo, intentaremos agrupar las causas en algunas de las más importantes.

2.1.1 Ausencia de espacios de participación ciudadana

En el ámbito rural, las municipalidades distritales se han constituido en el espacio por excelencia donde se toman las decisiones sobre el uso de los recursos públicos. A principios de este siglo la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N.º 28056) otorgaba a la ciudadanía organizada la posibilidad de decidir sobre la ejecución de las inversiones en su territorio, pero que a la fecha muchos estudios al respecto han rescatado sus debilidades, siendo una de ellas la limitada representatividad de los agentes participantes (Contraloría General de la República, 2014). Algunos investigadores hacen referencia al bajo nivel de organización y los pocos conocimientos sobre gestión pública, lo cual representa una limitante a la efectividad del proceso (Montes Urday, 2007). Aún con sus deficiencias, la participación ciudadana en la toma de decisiones cobra una enorme importancia.

La falta de idoneidad de los espacios de participación ciudadana para determinar el uso de los recursos públicos como causa para tener una ineficiente gestión de las intervenciones públicas se puede notar cuando analizamos el proceso del presupuesto participativo, pues, a pesar que este se constituye en *“un instrumento de democratización de la gestión pública que moviliza a los ciudadanos para precisar cómo y en qué se invertirán los recursos públicos”* (Grupo Propuesta Ciudadana, 2011), el proceso en sí abarca sobre todo la decisión sobre el uso de los recursos públicos en la ejecución de proyectos de inversión pública y no a nivel del gasto corriente, como cuando se asignan recursos públicos a los apoyos comunales. Por otro lado, las decisiones que allí se toman, se establecen a nivel del territorio distrital y no a nivel de la comunidad rural.

La eficiencia en la asignación de recursos es elevada cuando son los propios beneficiarios los que toman las decisiones respecto de las intervenciones públicas a ser financiadas, dado que son los ciudadanos los que conocen mucho mejor sus necesidades, priorizando las principales, sobre todo por la limitada cantidad de recursos disponibles para atenderlas. En ese sentido, *“el presupuesto participativo se ha ido renovando y también corrigiendo, y los distintos escenarios han exigido su efectividad.”*

Es así que la exigencia por esta eficacia y efectividad se ha sumado al nuevo enfoque de la gerencia y gestión pública. Por ello, se exige que este presupuesto participativo sea elaborado para alcanzar resultados” (Instituto Peruano de Derecho Electoral, 2021), lo cual hace una referencia clara a ligar uno de los principales mecanismos de participación ciudadana como lo es el presupuesto participativo a los resultados que se puedan obtener, contribuyendo a la eficiencia en la asignación de los recursos económicos cuando se trata de financiar obras públicas; lo mismo podríamos colegir, cuando la decisión de las asignaciones de presupuesto para los apoyos comunales sean parte de mecanismos asociados a la participación ciudadana.

La falta de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto de qué intervenciones públicas deben ser financiadas, puede llevar a una ineficiente asignación de los recursos, dado que las probabilidades de que los recursos se destinen a intervenciones no esenciales son altas; existen estudios que relacionan positivamente la participación ciudadana con la eficiencia municipal (Taguenca Belmonte, 2021) y con la calidad del gasto (Ventura-Almanza, 2024). Esta situación es particularmente más grave en las zonas rurales dada la falta de preparación respecto de los procesos presupuestales, el acceso limitado a información y recursos, desigualdades económicas y sociales, desconocimiento de los mecanismos de participación y la baja capacidad de incidencia, lo cual les resta capacidades para poder inclinar la asignación de recursos hacia sus necesidades básicas.

A ello debemos sumarle la escasa transparencia respecto de los criterios utilizados por las autoridades municipales para determinar el uso de los recursos económicos presupuestales en tal o cual intervención pública, así como el predominio del clientelismo político y la fragmentación social (Grompone, 2004), permitiendo que los fondos públicos puedan ser asignados en función a criterios que se alejen de las necesidades comunales, favoreciendo personas o grupos de interés específicos al interior de las comunidades.

En resumen, cuando el mecanismo de participación ciudadana no cuenta con buenos diseños para su implementación, no busca incluir a sectores como la población rural o está relegada por otros intereses de naturaleza política electoral, existen altas probabilidades que los niveles de ineficiencia en la asignación de los recursos públicos crezcan.

Otro aspecto que pone en relevancia la necesidad de aperturar espacios de participación ciudadana es la distinta mirada que tiene el gobierno nacional respecto de las necesidades locales, sobre todo de la población rural. Los gobiernos locales tienen un mejor entendimiento de sus necesidades, por estar más cercanas a su población y territorio, teniendo incluso un contacto más fluido con las autoridades comunales. Como

consecuencia, la asignación de los recursos públicos está mal orientada, ello por efecto del desajuste que existe en la identificación de las necesidades comunales y la asignación misma de los recursos presupuestales. Lo mismo sucede cuando se trata de decidir sobre las prioridades a nivel de las comunidades rurales, los gobiernos locales toman decisiones a pesar que son las autoridades comunales las que se encuentran más cercanas a los problemas de la población rural.

2.1.2 Prevalencia de la corrupción en el aparato estatal

La corrupción se constituye en uno de los elementos más comunes a los cuales se atribuye la deficiente asignación de recursos públicos, pues el financiamiento de las intervenciones públicas no se realiza en función a una evaluación sesuda respecto de las necesidades básicas de la población, sino, por el contrario, obedeciendo a los intereses de los proveedores del Estado con la finalidad de obtener “beneficios ilegítimos” (Camacho Pérez, 2020).

El desvío de los recursos públicos para financiar intervenciones que buscan orientar la contratación de ciertos bienes y servicios de acuerdo a la oferta de los proveedores antes que las necesidades demandadas por la comunidad no es la única forma de corrupción que aporta a la ineficiente asignación de recursos públicos, sino también la falta de transparencia respecto de los criterios por los cuales se asignan recursos económicos a una y a otra política, plan, programa o proyecto.

La corrupción se encuentra más ligada al proceso de asignación de recursos públicos para el financiamiento de proyectos de inversión, siendo famoso el “diezmo” (Mujica & Melgar, 2017) que debería pagar el favorecido con el contrato de ejecución de alguna obra pública. Sin embargo, no es tampoco menos probable que en la contratación de algunos servicios existan arreglos y direccionamiento de los recursos estatales en favor de ciertos proveedores.

Según el Observatorio Nacional de Anticorrupción de la Contraloría General de la República⁴⁷, el índice de riesgos de corrupción en los gobiernos locales de Cajamarca en el 2023 ha sido de 30.2 puntos, ubicándose en una posición media. Específicamente, la Municipalidad Provincial de Celendín alcanzó el año pasado los 52.1 puntos, ubicándose en el lugar 283 de 2927 entidades evaluadas y ocupando una calificación media alta. Dado que la corrupción *distorsiona la administración fiscal y reduce la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, generando efectos adversos sobre el crecimiento económico y el bienestar social* (Flores Coapaza, 2024), el gobierno

⁴⁷ Contraloría General de la República del Perú (2025)
https://observatorioanticorrupcion.contraloria.gob.pe/indicesdecorrucion/indice_de_corrupcion_inconducta_funcional.html

provincial de Celendín tiene un alto riesgo de mostrar ineficiencia en la asignación del gasto gubernamental debido a la corrupción.

Como vemos, es muy probable que en Celendín la ineficiencia en la asignación de recursos se deba a la corrupción, pero, si nos circunscribimos al proceso de asignación de recursos públicos destinados a financiar los apoyos comunales, los niveles de corrupción en estos casos tienen una menor incidencia, no solo por los bajos montos que estos implican, sino, por la vigilancia de los beneficiarios a la forma y cantidades en que reciben los bienes y servicios en forma de apoyos.

2.1.3 Falta de transparencia pública y sistemas de control

Por definición misma del Ministerio de Economía y Finanzas, la transparencia económica y fiscal *“es un mecanismo que evita el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de dicha función”* (MEF, s.f.). La transparencia provee conocimiento a la ciudadanía sobre los asuntos públicos, fortaleciendo su activa participación y promoviendo la diligencia de funcionarios y servidores en el manejo de los recursos estatales cuyo manejo se les encarga, reduciendo significativamente los niveles de ineficiencia en el gasto.

Una de las principales causas para que las decisiones sobre el uso de los recursos públicos en intervenciones no sean eficientes es que tales decisiones se toman sin el conocimiento de la población o de otras autoridades. La transparencia en las instituciones del Estado permite conocer en base a qué criterios se priorizan tales o cuales intervenciones públicas, lo cual evitaría caer en decisiones discrecionales de uno o más funcionarios municipales respecto de la orientación del presupuesto de los gobiernos locales. *Transparentar y rendir cuentas de manera clara, oportuna y fidedigna no sólo permite tomar decisiones eficientes; además, da certeza de un gobierno abierto* (Gutiérrez Ayala, 2015).

La ausencia de mecanismos de control sobre el uso de los recursos municipales contribuye a que las decisiones públicas se mantengan dentro de la órbita de la discrecionalidad de los funcionarios públicos, quienes asignan los recursos públicos basados en razones ajenas al servicio público. La ejecución del gasto realizada sin adecuados sistemas de control, *“conduce a contrataciones inadecuadas, generando la ejecución de servicios y obras plagada de retrasos, sobrecostos y prestaciones adicionales no previstas”* (Novoa Cano, Carbajal Llauce, & Calderón León, s.f.); además, se consiente el desvío de los recursos hacia actividades y proyectos innecesarios o inadecuados para resolver la problemática local, cuyas necesidades básicas son

desplazadas por los intereses políticos de la autoridad local y/o de sus “clientes políticos”, afectando la correcta asignación de los recursos públicos.

Asimismo, uno de los problemas para que prime la discrecionalidad en la determinación sobre el uso de los recursos públicos, es que las instituciones encargadas del control y fiscalización de la ejecución del gasto no sean robustas. En el caso de la Municipalidad Provincial de Celendín podemos mencionar a dos de estas instituciones, por un lado, el Concejo Municipal que, dada su conformación, donde la mayoría de los regidores son parte de la organización política del alcalde, muestra limitaciones a su deber legal de fiscalización. Por otro lado, encontramos a la Contraloría General de la República a través del Órgano de Control Institucional (OCI), el mismo que ejerce el control de las actuaciones gubernamentales, entre ellas, la asignación de los recursos públicos a las actividades y proyectos priorizados por la entidad municipal. Las acciones de control que realiza el OCI se reducen al control concurrente, formulando recomendaciones a los funcionarios y servidores públicos municipales, aunque también existen el control previo que realizan las mismas unidades de organización de la municipalidad y el control posterior, ejecutado de manera excepcional por la Contraloría General de la República o alguna sociedad auditora.

2.1.4 Deficiente planificación estratégica

La gran mayoría de las municipalidades provinciales y distritales en nuestro país muestran graves deficiencias en la planificación de sus actividades y proyectos. Muchas de las iniciativas ejecutadas con recursos públicos no han sido el producto de un trabajo de organización previa de las actividades, con procesos efectivos de priorización; ello conlleva a que las actividades implementadas estén mal orientadas y sean poco eficaces. En muchos casos, la priorización del gasto no es producto de un trabajo de evaluación y determinación de objetivos (planificación estratégica), lo cual afecta la ejecución y desarrollo de un plan estratégico (gestión estratégica). Esta relación de complementariedad entre planificación y gestión estratégica *“ofrece numerosas ventajas, como proporcionar una dirección y un propósito claros ... y optimizar el retorno de la inversión de sus recursos”* (Linkedin, s.f.), vale decir, eficiencia en el gasto.

Los altos grados de discrecionalidad en la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos deberían seguir un curso de acción determinado a fin de que la autoridad municipal no se salte los procesos de planificación estratégica y todo quede reducido a la improvisación. La falta de planificación y priorización de las intervenciones públicas hace que la asignación de recursos sea ineficiente e ineficaz, sobre todo cuando los recursos estatales van a financiar actividades y proyectos no prioritarios con bajísimos niveles de impacto. En ese sentido, *“la perspectiva estratégica permite*

identificar las mejores alternativas respecto de cómo se asignarán los recursos y qué consecuencias generará en términos de la entrega de los bienes y servicios y el impacto en lo social” (García, 2018).

Cualquier proceso de planificación estratégica inicia con un diagnóstico real de la situación de la localidad para que, en función a este, se determinen sus objetivos, se planifiquen sus actividades y, conforme a ello, se asignen los recursos públicos correspondientes. Esto ha sido establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo cuando indica que *“la planificación gubernamental debe ser estratégica, participativa y operativa”* (Baraona, 2020), mostrando que la falta de priorización adecuada de los esfuerzos institucionales en los objetivos más importantes, resta la visión estratégica a la planificación, lo cual, en última instancia, abre la posibilidad para que los bienes y servicios que entrega el Estado no tengan los resultados esperados, tornando en ineficiente la asignación de recursos públicos para tales intervenciones públicas mal planificadas. Por el contrario, las organizaciones que implementan una planificación estartégica efectiva muestran un aumento significativo en la productividad; según estudios evidenciados en organizaciones públicas y privadas, se concluye que *“en el sector público, las entidades que adoptaron planes estratégicos lograron reducir sus costos operativos en un 15% anual”* (Vera Calderón, y otros, 2024).

Como parte de la falta de planeamiento de las intervenciones públicas de la municipalidad, debemos mencionar su incapacidad para poder producir información que aporte a la efectiva y eficiente asignación de recursos públicos. La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, tiene mucho de presupuesto y muy poco de planeamiento. No existe un área de producción de datos actualizados sobre la situación real de los problemas que afectan a la población. Sabemos que, sin buenos sistemas de información, el diagnóstico no será el adecuado y, a partir de allí, la programación de las intervenciones también serán limitadas, abriendo la puerta para que la asignación de los recursos municipales financie actividades y proyectos priorizados sin la información correcta o completa.

Por otro lado, y no menos importante, un aspecto de este problema es la falta de seguimiento y evaluación de las inversiones realizadas, pues sin ellas es difícil conocer el impacto de las políticas públicas financiadas por los gobiernos municipales, ello con el fin de poder mejorar la asignación de recursos el año siguiente con una lógica de incorporar mejores mecanismos de planificación estratégica. Entonces, *“es necesario realizar una continua evaluación a las asignaciones de gasto público, de tal manera que se pueda determinar, entre otras, si han sido eficientes y llegan a la población objetivo, si producen los beneficios deseados y suplen las necesidades planteadas, y si aportan*

al desarrollo social y económico del país” (Parra Vera, Castañeda Casas, & Lozano Lozano, 2022).

Lo indicado anteriormente repercute en la mala estructuración del presupuesto público. Cuando se desconoce la realidad sobre las verdaderas causas de los problemas públicos entonces se plantean presupuestos poco realistas, asignando recursos a actividades y proyectos que no atacan las causas del problema y, consecuentemente, no solucionan los problemas de la población. Así, se elabora un presupuesto público que distribuye pésimamente, dado que la planificación también exige asociarla con el presupuesto público para poder establecerse metas realistas, que permitan medir la eficiencia del gasto público.

Un problema en la región andina es la débil capacidad técnica del personal municipal impide gestionar eficientemente los recursos públicos (GIZ, 2013), pues prima la improvisación y la toma de decisiones en base a especulaciones, sin información real sobre la problemática local. Si los trabajadores municipales no se convierten en gestores públicos, la asignación de los recursos públicos para financiar las intervenciones públicas seguirá siendo ineficiente, pues subgerentes, jefes de unidades orgánicas y responsables de áreas no gestionan los recursos, solo los gastan.

Los inconvenientes no se reducen a la elaboración y aprobación de presupuestos inadecuados, además, no se tiene en cuenta las limitaciones presupuestales de los gobiernos locales⁴⁸, los cuales, en teoría, deberían mejorar la priorización del gasto, sin embargo, cuando los recursos públicos van a financiar actividades que no atacan las verdaderas causas de los problemas de las comunidades rurales, se quita recursos a otras actividades más relevantes para la población.

Una de las más importantes herramientas de planificación estratégica para optimizar la asignación de recursos económicos en el caso de los proyectos de inversión pública es el presupuesto participativo, pero que, no tuvo los resultados esperados y no fue diseñado para las pequeñas intervenciones públicas como los apoyos comunales, pero rescatamos los mecanismos y criterios de priorización establecidos para poder enfrentar la forma ineficiente en que se venían asignando los recursos, cuando se financiaba la ejecución de obras innecesarias para el desarrollo de la población.

2.2 Análisis causal

Luego de haber levantado información a través de herramientas como la observación no participante a las reuniones comunales e intracomunales de algunas comunidades,

⁴⁸ Evolución porcentual de la distribución del presupuesto público nacional entre los tres niveles de gobierno en las leyes anuales de presupuesto (Consulta Amigable MEF).

entrevistas a funcionarios públicos y autoridades comunales y líderes intracomunales, y la realización de un taller de grupo focal con varios alcaldes delegados de la provincia, hemos identificado tres causas explicativas del problema público.

En principio, analizamos la estructura de nuestro problema público para poder abordar mejor y más específicamente las causas que generan una ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales en la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín. Con ese conocimiento, el análisis causal lo realizaremos tomando en cuenta dos premisas, el primero es el carácter rural de las comunidades donde se desarrollan los apoyos comunales, y el segundo lo constituye la naturaleza del recurso público bajo análisis, en este caso, respecto del gasto corriente (en bienes y servicios) y no respecto del gasto en inversión (en obras públicas).

Los apoyos comunales constituyen gasto corriente, dado que consisten en la adquisición y entrega de bienes y/o servicios a la población rural, es decir, cuando analicemos las causas de nuestro problema, no debemos considerar a los proyectos de inversión pública. La asignación de recursos presupuestales para la ejecución de obras públicas cuenta con mecanismos institucionalizados como el presupuesto participativo para mejorar los niveles de eficiencia del gasto, siendo la problemática distinta cuando se trata de decidir el destino de los recursos compuestos por gasto corriente.

También hemos aterrizado el análisis de las causas a la realidad de la zona rural de la provincia de Celendín. Atendiendo a esta particularidad, recordaremos que las comunidades rurales pueden ser, indistintamente, los caseríos, incluyendo el caserío capital de las municipalidades de centros poblados, y los anexos.

2.2.1 Primera causa: Bajo nivel de consenso a nivel de las comunidades rurales en la priorización de sus necesidades

Las autoridades comunales y líderes de las organizaciones intracomunales tienen que visitar constantemente a la autoridad municipal provincial a fin de conseguir el apoyo solicitado cuya atención regularmente se basa en relaciones de naturaleza política o personal con los peticionantes⁴⁹. Las autoridades comunales refieren que solicitar un apoyo se vuelve tedioso, toda vez que tienen que acudir constantemente a la Municipalidad Provincial de Celendín esperando una decisión positiva del alcalde⁵⁰.

Hemos podido observar en las comunidades rurales⁵¹ que, periódicamente se realizan una serie de reuniones donde se aborda la problemática de la comunidad rural o de sus

⁴⁹ Entrevistas al teniente gobernador de Chugurmayo (Sorochuco) y al alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Nueva Esperanza (La Libertad de Pallán).

⁵⁰ Entrevista a los tenientes gobernadores de Cahuaypampa (Celendín) y Túpac Amaru (Huasmín).

⁵¹ Cahuaypampa (Celendín), Jerez (Huasmín) y Nueva Esperanza (La Libertad de Pallán)

organizaciones intracomunales. En ellas se puede observar que existen niveles de decisión de las autoridades comunales. En principio, tenemos a las reuniones a nivel de autoridades, convocadas por los alcaldes delegados, las cuales tienen doble naturaleza, unas están referidas a las sesiones de concejo de la municipalidad del centro poblado que reúne al alcalde delegado y sus regidores, y por otro lado tenemos a las reuniones con las demás autoridades comunales de los caseríos y anexos de su jurisdicción, es decir, las asambleas donde debaten tenientes gobernadores, agentes municipales, presidentes de rondas, entre otros. Según lo expresado por el alcalde delegado de la Municipalidad del Centro Poblado de Nueva Esperanza⁵², las decisiones del concejo municipal en su gran mayoría representan la formalización de los acuerdos de las asambleas con autoridades. Hemos podido observar que en todas ellas también asisten algunos líderes de las organizaciones intracomunales, sobre todo, cuando se van a tratar temas que les atañen.

Un segundo tipo son las reuniones generales, convocadas a nivel de los caseríos y anexos, donde sus autoridades comunales convocan a su población para tomar decisiones respecto a diferentes temas y, cuando la situación lo amerita, para solicitar apoyos comunales a las municipalidades distritales y/o provincial, al gobierno regional, a las entidades del gobierno nacional presentes en la región, incluso a personas naturales y/o jurídicas, dependiendo de la naturaleza del pedido. Los acuerdos de todas las reuniones quedan consignadas en actas, donde se determinan responsabilidades para la ejecución de las tareas.

En resumen, podemos indicar que dentro de las comunidades rurales la participación ciudadana se garantiza, ya sean estas reuniones generales en los caseríos y anexos, o reuniones de entre autoridades (sesiones de concejo o de todas las autoridades de la jurisdicción de la municipalidad del centro poblado correspondiente). Ambos tipos de reuniones constituyen un nivel de decisión comunal.

Otro nivel de decisión lo encontramos en las reuniones de las organizaciones intracomunales, donde la importancia de cada una de ellas es mayor o menor dependiendo de la comunidad rural en referencia. Por ejemplo, pudimos observar que mientras en Nueva Esperanza las organizaciones religiosas y deportivas adquieren particular relevancia, en Jerez lo hacen las rondas campesinas y las organizaciones de productores agrarios, mientras que en el caserío Cahuaypampa, son las APAFAS y la JASS.

Las reuniones de las organizaciones intracomunales son para tratar asuntos exclusivamente concernientes a sus intereses en conformidad con la naturaleza y

⁵² Grupo focal con alcaldes delegados realizado el 25 de setiembre de 2025.

objetivos de la organización; en ese sentido, sus pedidos, cuando deciden solicitarlos, atienden las necesidades relativas a sus fines. Esto los diferencia del nivel de decisión comunal, dado que, mientras en estas se discuten temas de relevancia para todos los miembros de la comunidad rural, en el nivel de decisión infracomunal, se debaten temas de interés de la organización intracomunal.

Una característica importante para tomar en cuenta es que en ambos niveles de decisión, comunal o infracomunal, los ciudadanos no tienen decisión sobre el uso de los recursos públicos, aunque sí sobre los recursos generados en la misma comunidad rural. Es decir, deciden sobre sus propios recursos y no respecto de los recursos estatales.

Un tercer nivel de decisión, que podríamos llamar extracomunal, porque a pesar que participan las autoridades comunales son convocadas por las autoridades locales (alcaldes distritales o provincial), son las reuniones de concertación local como las de los Consejos de Coordinación Local o los que corresponden a los talleres del Presupuesto Participativo.

Si bien, *“la comunidad es un espacio público propio y no es un desagregado del Estado, sino un espacio construido de adentro y cuya legitimidad proviene de las familias que lo integran”* (De Zutter, 2004), las reuniones de las comunidades rurales aún no se han institucionalizado como un espacio para la toma de decisiones sobre el uso de recursos públicos a nivel del territorio comunal. Vale decir, existen espacios de decisión en las comunidades rurales y al interior de ellas, pero sus decisiones no determinan el uso de los recursos públicos, por ello a nivel comunal se acuerdan más bien pedidos de apoyo comunal.

Por otro lado, la eficiencia de las intervenciones públicas son afectadas, dado que el destino de los recursos públicos invertidos en la ejecución de los apoyos comunales no se ha priorizado a nivel del territorio de la comunidad rural, sino, muchas veces, a nivel de las organizaciones intracomunales. Esto depende del nivel de incidencia que tengan los líderes de las organizaciones intracomunales, con la autoridad municipal. Consecuentemente, se gestionan apoyos que no son de importancia o prioridad de la comunidad rural. Cuando el resultado no es producto de una priorización por parte de todos los miembros integrantes del territorio del caserío o anexo correspondiente, sino de un grupo de interés al interior de la comunidad rural, no se contribuye a la eficiencia en la asignación del gasto, porque se atiende a un sector o grupo de interés y no a la comunidad en su conjunto.

A modo de ejemplo podríamos decir que, en una comunidad rural determinada, el club deportivo (organización intracomunal) gestionó un juego de camisetas ante el alcalde, el mismo que, discrecionalmente, toma la decisión de atender el pedido, sin embargo,

la decisión no se debatió ni se priorizó a nivel de la comunidad a la que pertenece dicho club deportivo. Si la decisión sobre el uso de los pocos recursos asignados a atender dicho pedido se sometiesen al nivel de decisión comunal, muy posiblemente tales recursos hubieran tenido otro destino, más provechoso quizás para el caserío o anexo, como la compra de tubos para ampliar la cobertura del servicio de agua potable, por ejemplo. Allí podemos apreciar más claramente cómo se configura la ineficiencia del gasto público por una inadecuada asignación de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales, vale decir, porque no se alcanzado el consenso a nivel comunal. La más amplia participación ciudadana es esencial para garantizar la eficiencia en la asignación del gasto público.

La gran cantidad de centros poblados rurales con su propia lista de necesidades insatisfechas hace imposible para el Estado el poder satisfacerlas todas al mismo tiempo. Desde el 2002 sobre todo, se ha intentado dar una serie de medidas descentralizadoras con la finalidad de poder mejorar la intervención pública en las zonas rurales, un ejemplo de ello fue la dación de la Ley Marco de Presupuesto Participativo como nueva forma para garantizar la toma de decisiones respecto de las intervenciones públicas en el ámbito local; sin embargo, esta ley se ha diseñado para espacios de decisión extracomunal en el sentido ya explicado.

Existen dos problemas en el nivel de decisión comunal que se ha podido identificar. Por un lado, vemos que los criterios de priorización de las comunidades rurales no están homogenizados, y claro, tampoco están legitimados ni institucionalizados sus mecanismos, es decir, no existen criterios mínimos ni reglas para poder determinar un orden de prioridad de los pedidos a nivel de la comunidad rural. Todos los pedidos de las diferentes organizaciones intracomunales en su interior deben debatirse y finalmente votarse para decidir el mencionado orden de prioridad.

Por otra parte, no se visibilizan criterios objetivos y adecuados que permitan establecer un orden de prioridad de las necesidades de la comunidad. Muchas veces la comunidad elige financiar con recursos estatales una actividad festiva en vez de mejorar un vivero de la comunidad rural. Las reglas que regulan el financiamiento público de los apoyos comunales deben ser claras y objetivas, orientando el gasto a lo necesario y esencial. Actualmente, no existen parámetros normativos para una asignación de puntajes que nos permitan valorar adecuadamente las necesidades al momento de decidir la prioridad de las intervenciones públicas menores.

En resumen, no existen espacios de participación a nivel comunal o infracomunal para decidir sobre el uso de los recursos públicos (ello queda reservado al nivel extracomunal), los espacios de participación en las comunidades rurales (comunal e infracomunal), se superponen, generando pedidos diversos dirigidos a diferentes

autoridades, y en estos espacios de participación no existen criterios objetivos de priorización.

Bajo estas circunstancias, no se vienen atendiendo la mayoría de los apoyos solicitados, y los que sí, se atienden de manera desordenada, sin ningún criterio de priorización, verbigracia, muchas veces las autoridades comunales y líderes de las organizaciones intracomunales duplican sus pedidos⁵³, lo cual representa un problema de eficiencia en el gasto público destinado a los apoyos comunales afectando seriamente la gobernabilidad, multiplicándose los pedidos de vacancia o los procesos de revocatoria⁵⁴. En ese sentido, vemos que una de las principales causas objetivas para contribuir a la ineficiente asignación de los recursos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales es la existencia misma del nivel de decisión intracomunal, el cual se superpone al nivel comunal de decisión, es decir, no existe un espacio de decisión donde las organizaciones intracomunales y la población en general debatan sus prioridades al momento de decidir sobre qué apoyos solicitar a las autoridades municipales. Los bajos niveles de consenso a nivel de las comunidades rurales por las contradicciones en su seno ha permitido que cada una de las organizaciones intracomunales elijan su propia ruta para solicitar apoyos, lo cual contribuye a este desorden en los pedidos de apoyo. Es así que la primera causa la definimos de la siguiente manera: *“Bajo nivel de consenso a nivel de las comunidades rurales en la priorización de sus necesidades”*.

Por último, al no existir un espacio de concertación a nivel comunal donde participen todos los ciudadanos y los grupos de interés de la comunidad rural para tomar decisiones referidas a la asignación del gasto en la atención de los apoyos comunales, podemos concluir que esta causa está ligada a la ausencia de espacios de participación ciudadana, estudiada en el marco teórico causal.

2.2.2 Segunda causa: *“Predominio de mecanismos informales para acceder a la asignación de recursos públicos destinados al financiamiento de los apoyos comunales”*

A través de las diferentes entrevistas a funcionarios públicos, autoridades comunales y líderes de organizaciones intracomunales, hemos podido determinar que, ante la enorme cantidad de pedidos de apoyos comunales solicitados a la Municipalidad Provincial de Celendín, las autoridades comunales y los líderes de las diferentes organizaciones intracomunales han ido generando mecanismos informales de

⁵³ Entrevista realizada al teniente gobernador de José Olaya (Miguel Iglesias).

⁵⁴ En Celendín se recolectaron firmas para revocar a los alcaldes distritales de Sorochuco, Miguel Iglesias y Sucre en el 2024.

incidencia en la decisiones que les permita acceder a los recursos públicos necesarios que financien los apoyos comunales solicitados. María Isabel Remy Simayovic indica que la protesta o el cabildeo se muestran como mecanismos no institucionalizados para acceder a los recursos públicos (Remy, 2011), los cuales pueden ser válidos hasta cierto punto, sin embargo, existen otros mecanismos informales como el clientelismo político, el compadrazgo y la corrupción.

Las autoridades municipales ponen énfasis en indicar que al interior de las comunidades rurales existen diferentes organizaciones intracomunales que luchan por ser beneficiados con el presupuesto estatal; así, los miembros de una iglesia y los padres de familia de la escuela solicitan apoyo a los gobiernos locales, dando origen a una gran cantidad de pedidos y de todo tipo, lo cual no permite a las municipalidades distritales o provinciales, atenderlos a todos al mismo tiempo. En este contexto, las autoridades comunales y los líderes de las organizaciones intracomunales usan una serie de mecanismos informales para acceder a los recursos presupuestales.

En la Municipalidad Provincial de Celendín se han identificado una serie de mecanismos no institucionalizados para lograr el financiamiento de los apoyos comunales. El más conocido de ellos lo constituye el cabildeo, mecanismo que mediante la persuasión busca influir en las decisiones públicas. Este mecanismo utiliza sobre todo la presión social de la comunidad rural asistiendo en masa a la oficina del alcalde, acudiendo a entrevistas en los medios de comunicación, entre otras acciones destinadas a obtener una decisión a su favor.

Por otra parte, las autoridades comunales asisten a los talleres del presupuesto participativo, donde las decisiones allí tomadas determinan el destino de los recursos públicos en la ejecución de obras públicas; sin embargo, el presupuesto participativo no es un espacio constituido a nivel comunal, sino a nivel de un distrito (nivel de decisión extracomunal), lo que empuja a la disputa por presupuesto entre las mismas comunidades rurales. A esto último contribuye el hecho de que el presupuesto disponible para decidir las intervenciones públicas es demasiado bajo. El presupuesto participativo se constituye entonces en un mecanismo formal para lograr la asignación de recursos públicos, pero no satisface a todas las comunidades rurales. Actualmente, la asignación de los recursos públicos destinados a financiar los apoyos comunales no cuenta con mecanismos formales e institucionalizados que ofrezcan predictibilidad.

Uno de los principales mecanismos de acceso a los recursos presupuestales no regulados lo constituye el clientelismo político, es decir, la preferencia que tienen algunas autoridades comunales o líderes de organizaciones intercomunales para obtener beneficios para su colectivo cuando solicitan apoyos. Las redes de clientelismo político se basan en relaciones personales generadas entre la autoridad municipal y las

personas que brindaron, brindan o prometen brindar su apoyo político. Esta es una práctica fomenta la corrupción e ineficiencia en la gestión de los recursos públicos. Varios líderes de organizaciones intercomunales entrevistados indicaron que han utilizado sus conexiones con funcionarios públicos o dirigentes políticos que ayudaron al alcalde en campaña, para poder acceder a la asignación de recursos.

Así, cuando el poblador de alguna de las comunidades rurales que apoyó la campaña política del alcalde solicita el revestimiento con cemento de las paredes de la iglesia a la que pertenece, no se ha tomado en cuenta la opinión de otros vecinos que tal vez no profesan dicha religión, o perteneciendo a dicha confesión, no cree que esa sea una prioridad para la comunidad rural. En este caso, el líder de la organización intracomunal (la iglesia) ha utilizado uno de varios mecanismos informales para lograr el acceso a los recursos públicos, aprovechando una posición política, por su participación en las elecciones que llevaron al alcalde a la victoria.

La corrupción, entendida como la entrega de dádivas a cambio de una decisión pública, es otra forma de acceder a los recursos públicos, pero en el caso de los apoyos comunales, dados los bajos montos que están asociados al costo de los bienes y/o servicios solicitados, es muy poco probable que sea un mecanismo informal efectivo, lo cual no descarta que exista como un mecanismo no institucionalizado.

Muchos de los apoyos comunales que han logrado ser financiados han utilizado mecanismos informales de acceso a los recursos públicos. Esto se convierte en una causa que aporta al problema de la ineficiente asignación de recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales, porque el dinero del Estado se destina a la adquisición de bienes y/o servicios ligados a apoyos comunales que no necesariamente son prioritarios, al haberse conseguido a través de mecanismos no institucionalizados ni regulados, que priorizan el intercambio de favores, desplazan los pedidos esenciales y necesarios para el desarrollo comunal por otros de naturaleza individual o de grupo.

En razón de ello, nuestra segunda causa identificada es la *“Predominio de mecanismos informales para acceder a la asignación de recursos públicos destinados al financiamiento de los apoyos comunales”*. Tampoco podemos olvidar que el clientelismo político como mecanismo para lograr la asignación de recursos a los pedidos de apoyo está asociado a la falta de transparencia con la ciudadanía y a las fallas de los sistemas de control públicos, cuando no a la prevalencia de los actos de corrupción; en esa circunstancia, podemos indicar que esta causa se enmarca dentro de lo estudiado en el marco teórico a los numerales 2.1.2 y 2.1.3.

2.2.3 Tercera causa: “Permanencia de la improvisación y la discrecionalidad en la atención de los apoyos comunales”

En el ámbito municipal se pretende que las actividades desarrolladas por los funcionarios sean previsibles, planificadas estratégicamente, donde se hayan determinado con rigurosidad los fines, objetivos y metas de las actividades en favor de la población que se gobierna. En ese orden de ideas, se han establecido los sistemas administrativos y otros instrumentos que permitan mejorar el desempeño de la gestión pública y, dentro de estas mejoras, se busca asignar los pocos recursos existentes a las verdaderas necesidades, las mismas que han sido evaluadas con criterios de priorización y en base a un planeamiento estratégico desarrollado con la participación de la gran mayoría de involucrados.

Para iniciar, cada gobierno local debe contar con un Plan de Desarrollo Concertado (PDC), cuyo horizonte de planeamiento es de un mínimo de 10 años. Este PDC debe haber sido elaborado, sobre todo, de manera concertada con la sociedad, recogiendo sus impresiones e inquietudes, de manera tal, que los objetivos y las acciones estratégicas allí planteadas se correspondan con la realidad de la localidad. Este instrumento de planificación es fundamental, porque sirve de guía para las demás acciones que desarrollen todas las instituciones, públicas o privadas, dentro de un territorio determinado, todas tienen que perseguir los mismos objetivos estratégicos planteados en el PDC.

Seguidamente, las entidades públicas dentro del territorio aprueban instrumentos de planificación estratégica para determinar sus objetivos y metas como instituciones. En las municipalidades a ese instrumento se le conoce como Plan Estratégico Institucional (PEI), donde se determinan las acciones necesarias para conseguir metas y objetivos institucionales. El PEI debe estar alineado al PDC y se plantea en base un horizonte temporal mínimo de 3 años, para evitar la improvisación. Las agencias públicas planifican las actividades que deben realizar en un año mediante el Plan Operativo Institucional (POI), el mismo que debe encontrarse ligado totalmente al presupuesto que la sustenta. Las metas establecidas se consiguen con actividades, estas requieren de bienes y/o servicios para realizarse, y ello implica la asignación de los recursos públicos necesarios para que se adquieran, se usen y permitan el normal desarrollo de tales actividades.

Esta corta exposición sobre el desarrollo que deberían seguir las entidades públicas para poder contribuir al desarrollo de la localidad, nos invita a estudiar los niveles de planificación estratégica que ha desarrollado, no solo la Municipalidad Provincial de Celendín, sino las diferentes municipalidades distritales dentro del ámbito de su jurisdicción. Analizando los instrumentos de gestión de la municipalidad provincial y con

las entrevistas a sus funcionarios, hemos podido verificar que, para el caso de la atención de los apoyos comunales, no existe ni una política pública implementada, ni los recursos económicos determinados para atenderlos. Ello llama poderosamente la atención pues, como vimos en la arquitectura del problema, brindar apoyos comunales es una práctica extendida en los gobiernos locales. En pocas palabras, se atiende la problemática, pero no se planifica su atención, ni a nivel de actividades (POI), ni a nivel presupuestal (Presupuesto Institucional de Apertura - PIA), por tanto, tampoco la signación ordenada de los recursos públicos.

Sobre las razones por las cuales la atención de los apoyos comunales no se han planificado y, a pesar de ello, sí se han ido otorgando, hemos podido apreciar que la asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de dichos apoyos comunales, se dan en el marco de la improvisación y la discrecionalidad. Pudimos observar que el POI se ha convertido en un instrumento que solo se elabora para cumplir con las exigencias normativas y los requisitos impuestos por el ente rector, dado que en la práctica, dicho POI no es el que se implementa. En la gran mayoría de los casos, el PIA asigna presupuesto a actividades inexistentes o premeditadamente planteadas de forma genérica para luego realizar las modificaciones presupuestales correspondientes de acuerdo a las decisiones que se toman en el camino. Es decir, prima la improvisación en la asignación de recursos públicos, sobre todo, en el caso del financiamiento para la contratación de los bienes y servicios destinados a cubrir los apoyos comunales.

En cuanto a las entrevistas realizadas a las autoridades comunales, hemos podido determinar que, para poder obtener una decisión a favor de una solicitud de apoyo comunal presentada ante la municipalidad provincial, es necesario influir en el alcalde provincial, dado que él tiene la última palabra para decidir hacia donde se asignan los recursos públicos. Esta discrecionalidad del alcalde obedece a la improvisación y falta de planificación estratégica, pues dejan un vacío que se cubre con la decisión discrecional de la autoridad municipal.

Tanto los alcaldes delegados como las autoridades comunales, así como los líderes de las organizaciones intracomunales, indican que luego de presentadas sus solicitudes de apoyo, necesariamente tienen que esperar que el alcalde los atienda, con la finalidad de poder conversar con él y “rogarle”⁵⁵ que los atienda con sus pedidos. Ello nos permitió entender que la decisión respecto de la asignación de los recursos públicos para la atención de los apoyos comunales se encontraba en la esfera discrecional del alcalde provincial. Esto mismo fue corroborado por un regidor provincial, que indicó que el

⁵⁵ Grupo focal con alcaldes delegados realizado el 25 de setiembre de 2024.

Concejo Municipal Provincial no tiene decisión al respecto; solo cuando se hace el traslado de un pedido en las sesiones correspondientes, el alcalde, a veces, los atiende. Queda claro que la decisión discrecional sobre el uso de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales solicitados, queda reservado para el alcalde provincial. Según las versiones de otros funcionarios públicos y autoridades comunales, esto pasaría también en las municipalidades distritales.

Las autoridades de los gobiernos locales atienden los pedidos de sus partidarios y no de la comunidad, prima el populismo al otorgar apoyos a las comunidades rurales con mayor población electoral, y a veces, cuando los apoyos se materializan, se hacen tomando medidas innecesarias para la verdadera solución de los problemas de la población rural, como financiar fiestas por ejemplo, de manera tal que, muchas veces, se pospone lo importante por lo urgente y lo trivial⁵⁶.

Tanto el alcalde como sus funcionarios y servidores públicos intentan mantener altos niveles de discrecionalidad para conservar un poder que abona al mantenimiento del clientelismo político a través del otorgamiento de una cadena de favores en base a criterios subjetivos y personales, alejados de la planificación estratégica que debería exigirse en las instituciones públicas.

La discrecionalidad es consecuencia de la improvisación y la falta de planificación estratégica de las intervenciones públicas, lo cual afecta significativamente la eficiencia de la asignación de los recursos públicos en las municipalidades. Cuando no se exige la planificación de las actividades ni se regula la discrecionalidad, las asignaciones pueden realizarse de forma desigual y estar dirigidos a pedidos que no son los prioritarios para la comunidad rural. Tanto la improvisación de los servidores públicos como la discrecionalidad del alcalde pueden llevar a que los fondos públicos sean destinados a financiar medidas populistas o inmediatistas, evitando resolver los problemas estructurales de la localidad o atender las necesidades básicas de la población rural de Celendín.

Además, la improvisación y discrecionalidad, mantenidas como incentivos perversos para sujetar lealtades políticas y, cuando no, dar pie al desarrollo de conductas corruptas al interior del Estado, contribuyen a la falta de transparencia, manteniendo la ejecución de políticas públicas sin mecanismos de control y evaluación, sobre todo, porque los tomadores de decisiones no pueden justificar técnicamente sus decisiones.

La desconexión entre las actividades desarrolladas entre una u otra unidad de organización al interior de la municipalidad, producto de la improvisación en la toma de decisiones impiden ver los problemas como un todo, produciéndose duplicación de

⁵⁶ Entrevista al alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Jerez (Huasmín) y los tenientes gobernadores de La Quinuilla (Sucre) y Malcat (Celendín).

esfuerzos o la ejecución de proyectos sin impacto en las comunidades rurales. El uso de los recursos públicos es eficiente en la medida que sea oportuna, confiable y útil.

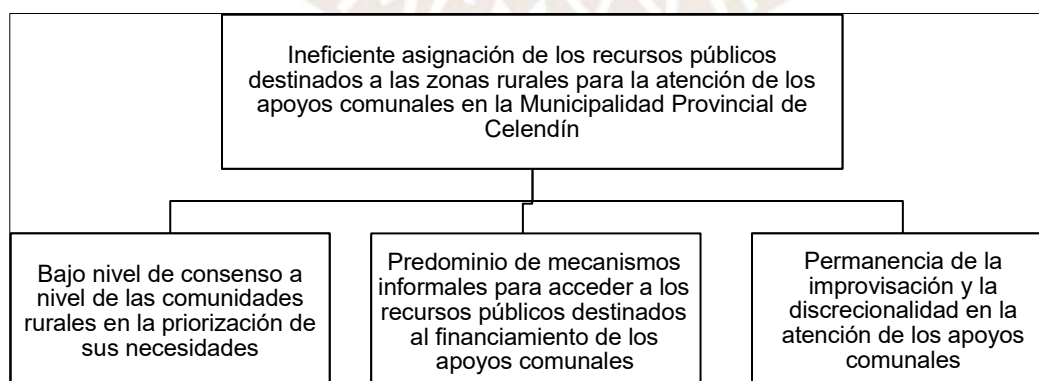
La pluralidad de pedidos y de solicitantes (organizaciones intracomunales), genera un desorden en las solicitudes de apoyo, lo cual complica la actuación de la autoridad municipal, por lo que, decide discrecionalmente apoyar a la voz autorizada de los solicitantes en base a razones de índole política antes que a la necesidad más importante para la comunidad rural. La Municipalidad Provincial de Celendín, cuando refuerza conductas improvisadas, puede seguir una tendencia de ejecución ineficiente del gasto público, produciéndose retrasos y sobrecostos para el Estado.

La permanencia de la improvisación y, como consecuencia de ello, de la discrecionalidad en la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos obstaculiza la adopción de decisiones consistentes, pertinentes y coordinadas. En razón de ello, la última causa identificada de nuestro problema es: *“Permanencia de la improvisación y la discrecionalidad en la atención de los apoyos comunales”*.

La tercera causa está ligada principalmente a la deficiente planificación estratégica estudiada en el marco teórico causal, sobre todo si tenemos en cuenta que mientras menos planificación de las intervenciones públicas, más espacio tendrán la improvisación y la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos. Tenemos que tener en cuenta que en un escenario de ausencia de planificación estratégica las autoridades municipales tienen abierta la posibilidad de decidir en medio del desorden, como dice el dicho: a río revuelto, ganancia de pescadores. Esto último afecta el desenvolvimiento de la ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de las actividades, es decir, una gestión estratégica efectiva.

Figura 2

Árbol de problemas



Nota: Elaboración propia

CAPÍTULO 3: DISEÑO DEL PROTOTIPO

3.1 Desafío de innovación

Después de identificar las causas de nuestro problema pasaremos a jerarquizar las causas. En principio, vamos a recordar que nuestro problema público es la *“Ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín”*, y que las causas de este problema son:

- 1) Bajo nivel de consenso a nivel de las comunidades rurales en la priorización de sus necesidades.
- 2) Predominio de mecanismos informales para acceder a la asignación de recursos públicos destinados al financiamiento de los apoyos comunales.
- 3) Permanencia de la improvisación y la discrecionalidad en la atención de los apoyos comunales.

3.1.1 Análisis para la priorización de causas

Para medir el nivel ***impacto sobre el problema*** de cada uno de los problemas identificados, entendemos que la primera causa se refiere a la posibilidad de llegar a consensos en la priorización sus necesidades a nivel comunal, lo cual puede ayudar a ordenar los pedidos de las comunidades rurales, pero no garantiza que estos sean atendidos por la municipalidad, por lo que su impacto es regular para dar solución al problema planteado.

En cuanto a la segunda causa podemos concluir que reducir los mecanismos no institucionalizados para acceder a los recursos públicos puede ser una solución muy importante para mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público, pero su impacto sobre el problema se limita si no se generan mecanismos que los reemplacen. Es decir, eliminando o reduciendo la corrupción o el clientelismo político sin alternativas claras para el acceso a los recursos públicos destinados a financiar los apoyos comunales, su nivel de impacto es regular.

La causa tercera está relacionada con la actuación de los funcionarios y servidores municipales, pues la improvisación y la discrecionalidad son acciones que forman parte de la entidad edil provincial, lo cual está relacionado a la ausencia de una buena planificación estratégica. Quitándole la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos al alcalde y planificando tales decisiones trasladándolos a espacios colectivos más amplios se generan mejores condiciones para lograr la eficiencia del gasto público, dado que se priorizarán mejor las necesidades, los pedidos y la atención de estos,

otorgando predictibilidad y la posibilidad de priorizar de manera más adecuada los pedidos que realizan las comunidades rurales, por lo que su impacto en la solución del problema público es alto.

En cuanto a la dimensión relativa a las **posibilidades de modificación** por parte de la Municipalidad Provincial de Celendín, las causas segunda y tercera tienen una regular posibilidad de modificarse en la realidad concreta. Podemos establecer que, exigir planificación estratégica y, como consecuencia, terminar con la discrecionalidad que tiene la principal autoridad municipal respecto de la toma de decisiones para asignar los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales, es factible hacerlo emitiendo directivas que permitan asegurar el cumplimiento de las normas emitidas por los entes rectores; sin embargo, encontraremos acá dos obstáculos. El primero de ellos es la resistencia que los funcionarios y servidores públicos mostrarán respecto de estas medidas, dado que significaría dar mayor tiempo y calidad al trabajo que hasta ahora vienen realizando. En segundo lugar, esa misma resistencia la vamos a encontrar en el alcalde, quien no quiere perder la posibilidad de que tales decisiones pasen por su criterio subjetivo, con el consecuente establecimiento de relaciones de dependencia personal con él, lo cual por ahora le permite reforzar sus redes de clientelismo político propios de la democracia burguesa predominante.

Eso no pasa con la causa primera, pues los conflictos al interior de la comunidad pueden determinar un fracaso para la implementación de espacios de participación a nivel comunal. La implementación de criterios de priorización tiene una regular posibilidad de modificación, dado que existirá resistencia por parte de algunos líderes intracomunales que verán desplazadas sus aspiraciones como grupo de interés. Por ello concluimos que, en cuanto a la causa primera, son bajas las posibilidades de modificación, por ser la comunidad rural externa a la municipalidad, por lo que, una ordenanza municipal por sí sola no implicaría necesariamente un cambio en su comportamiento para ordenar sus pedidos de apoyo; mientras que en las causas segunda y tercera, las disposiciones municipales pueden ser aplicadas con mayor posibilidad, pero es regular esta posibilidad, dada la resistencia de los funcionarios y servidores públicos municipales.

En cuanto a la última dimensión, debemos indicar que todas las causas identificadas se encuentran totalmente **dentro del ámbito normativo de los gobiernos locales**. Ya sea por la emisión de normas municipales para implementar procesos de decisión a nivel comunal con claros criterios de priorización (primera causa), con la elaboración de instrumentos de gestión que privilegie la planificación que enfrente la improvisación y la discrecionalidad (tercera causa), o sancionando el uso de mecanismos no institucionalizados para acceder a los recursos públicos para la atención de los apoyos comunales (segunda causa), todas ellas se encuentran dentro de las competencias

municipales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades. En ese sentido, las tres causas identificadas están totalmente bajo el ámbito normativo de la Municipalidad Provincial de Celendín para generar una nueva intervención pública con estas características.

Tabla 14

Causas por dimensiones

N.º	Causas	Dimensión 1: Nivel de impacto en el problema	Dimensión 2: Posibilidades de modificación	Dimensión 3: Se encuentra en el ámbito normativo	Total
1	Bajo nivel de consenso a nivel de las comunidades rurales en la priorización de sus necesidades.	2	1	3	6
2	Predominio de mecanismos informales para acceder a la asignación de recursos públicos destinados al financiamiento de los apoyos comunales.	2	2	3	7
3	Permanencia de improvisación y la discrecionalidad en la atención de los apoyos comunales.	3	2	3	8

Nota: Elaboración propia

3.1.2 Definición del desafío de innovación

Luego de dispuesto un puntaje para cada una de las causas de acuerdo a la dimensión correspondiente, elegiremos como causa principal a la *“permanencia de la improvisación y la discrecionalidad en la atención de los apoyos comunales”*.

La CEPAL indica que *“los procesos de participación en la concertación del uso de los presupuestos ha sido un factor clave para limitar la discrecionalidad de los alcaldes en la toma de decisiones”* (Bloj, 2009); y esto se pone más en evidencia cuando el uso de los recursos públicos se hace de manera desordenada en el territorio por una falta de planificación de las inversiones, todo ello, porque las prioridades de intervención pública se reducen a decisiones antojadizas de las autoridades. Puede ser que el presupuesto participativo se constituya como un limitante a la discrecionalidad del alcalde, pero este proceso se da a nivel de todo el distrito y no a nivel de la comunidad rural y, por otro lado, en el presupuesto participativo se debate el uso de recursos públicos destinados a financiar proyectos de inversión pública en el marco del Invierte.pe y no respecto del gasto corriente como en el caso de los apoyos comunales.

Así, se nos presenta el desafío de asignar eficientemente recursos para la atención de los apoyos comunales, creando nuevos mecanismos de participación para canalizar adecuadamente las decisiones gubernamentales en su territorio.

Así las cosas, vamos a definir el desafío de innovación de la siguiente manera:

¿Cómo podemos reducir los niveles de discrecionalidad en la Municipalidad Provincial de Celendín para hacer eficiente la asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales en la atención de los apoyos comunales?

3.2 Experiencias previas

Teniendo como referencia el desafío de innovación planteado, se han buscado experiencias que enfrentaron desafíos similares. Hemos podido encontrar, a parte de las experiencias que pasaremos a describir de forma resumida, una práctica singular realizada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca que consiste en transferir directamente a las 20 municipalidades de centros poblados de su jurisdicción cincuenta mil soles por año; sin embargo, las transferencias se realizan en el marco de la delegación de funciones establecida en la Ley Orgánica de Municipalidades y no para atender apoyos comunales, aunque en los hechos existe cierta libertad por parte de las autoridades municipales de los centros poblados para disponer discrecionalmente dichos recursos transferidos. Si bien las transferencias según la ley citada deberían obedecer a un estudio valorizado del costo de los servicios públicos delegados, en este caso el monto abonado es uniforme para todas las municipalidades de centros poblados. Experiencias más cercanas al tema que venimos tratando las desarrollamos a continuación.

3.2.1 Experiencia 1:

Asignación de recursos a los centros poblados de la provincia de Celendín

La Municipalidad Provincial de Celendín aprobó una directiva mediante la Ordenanza Municipal N° 002-2015-MPC y consistió en asignar recursos a las municipalidades de centros poblados por parte del gobierno provincial, estableciendo procedimientos en la planificación y priorización de proyectos y actividades. El presupuesto asignado era un monto determinado para los 4 años de gestión en el período 2015 – 2018.

La directiva establecía que, mediante ciertos factores de distribución como la demografía, el índice de pobreza, la cantidad de caseríos y anexos, entre otros, se determinaría la cantidad de dinero que la municipalidad destinaba a cada municipalidad de centros poblados en el período de cuatro años, llamado crédito presupuestario.

Este crédito presupuestario podía utilizarse, bajo ciertos parámetros, para financiar la ejecución de proyectos de inversión pública, así como la elaboración de perfiles y expedientes técnicos. También era posible financiar las llamadas actividades, entendidas estas como el gasto corriente utilizado para atender los requerimientos en

bienes y servicios que la comunidades creían necesitar, aunque limitaba el uso de este parámetro a un 25% del total del crédito presupuestario asignado, pudiendo solicitar invertir la totalidad en actividades siempre que la municipalidad de centros poblados renuncie al 30% de su crédito presupuestal, esto con la finalidad de promover el uso de los recursos asignados en la ejecución de proyectos de inversión pública.

Para poder darle uso al crédito presupuestario asignado, las autoridades de las comunidades rurales integrantes de una jurisdicción administrada por las municipalidades de centros poblados se constituían en agentes participantes de la asamblea comunal que se reunía para determinar el destino del dinero asignado, lo cual se plasmaba en un acta de priorización presupuestal.

En el caso de obras, una vez elegido el proyecto de inversión pública a ejecutar, la municipalidad de centros poblados gestionaba ante su municipalidad distrital correspondiente la elaboración del expediente técnico. En caso de que el costo del proyecto excediera el monto de su crédito presupuestario, el alcalde distrital suscribía un compromiso de cofinanciamiento y, luego de ser aprobado el expediente técnico por la municipalidad provincial, se firmaba el convenio de cooperación entre ambas municipalidades, donde la municipalidad provincial se comprometía a transferir los recursos asignados a las cuentas de su municipalidad distrital donde se encuentra la municipalidad de centro poblado beneficiaria, ésta se comprometía a ejecutar la obra, aceptando el monitoreo y la supervisión por parte de la Municipalidad Provincial de Celendín.

En el caso del financiamiento de los apoyos comunales, la elaboración de perfiles y expedientes técnicos, la ejecución del gasto estaba a cargo de la municipalidad provincial. Es decir, las municipalidades de centros poblados no tenían acceso directo al crédito presupuestario asignado, solo decidían sobre su destino. Estos casos, una vez presentada el acta de priorización presupuestal con la solicitud correspondiente, la municipalidad provincial mediante su área de logística contrataba la adquisición de bienes o la prestación de los servicios solicitados, ya sea para entregarlos a las autoridades comunales o para ejecutar la ficha de mantenimiento elaborada por el área de infraestructura.

Finalmente, una vez ejecutado el proyecto de inversión pública o la ficha de mantenimiento, así como utilizados los bienes y/o servicios entregados, las autoridades de las municipalidades de centros poblados y/o las municipalidades distritales estaban en la obligación de emitir un informe de rendición de cuentas a la municipalidad provincial, la misma que fiscalizaba la consistencia del mismo.

Tabla 15*Elementos y sub elementos experiencia 1*

Elementos	Sub elementos
Descripción de la experiencia	<p>Los objetivos de la experiencia consistieron en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asignar recursos a las municipalidades de centros poblados por parte de la Municipalidad Provincial de Celendín, para atender apoyos comunales en bienes y servicios, así como con la ejecución de proyectos de inversión pública. - Constituir a las municipalidades de centros poblados en los espacios de concertación donde las autoridades comunales asumían la función de agentes participantes en sus asambleas comunales para determinar en qué se iba a utilizar el dinero asignado. <p>El alcance de la experiencia fue a nivel local, dado que fue dirigida a las municipalidades de centros poblados en el ámbito de la provincia de Celendín, en la región Cajamarca.</p> <p>El público objetivo fue la población que habitaba en la jurisdicción de las municipalidades de centros poblados de la provincia de Celendín.</p> <p>La experiencia se implementó en un solo período de gobierno provincial, 4 años (2015 y 2018).</p> <p>La Municipalidad Provincial de Celendín asignaba presupuesto a los centros poblados, y las autoridades de la municipalidad de los centros poblados y de los caseríos decidían en asambleas comunales, su destino. En los casos de construcción de obras, cuando el costo del proyecto excedía el monto del crédito presupuestario asignado, el alcalde distrital suscribía el compromiso de cofinanciamiento y, luego de ser aprobado por la municipalidad provincial el expediente técnico, se firmaba el convenio de cooperación entre ambas municipalidades para dar paso a la transferencia de recursos en favor de las municipalidades distritales.</p>
Aspectos que aborda del desafío de innovación	<p>Mediante la atención a los diversos pedidos de apoyo en bienes, servicios y obras a las comunidades rurales que integraban el territorio donde ejercían autoridad las municipalidades de centros poblados, no solo se podía asegurar nuevas infraestructuras o el mantenimiento de las existentes, sobre todo se daba la posibilidad al distrito de cofinanciar obras y a la población usuaria la posibilidad de elegir, dentro de los asambleas comunales como nuevos espacios de participación, las intervenciones públicas en su territorio.</p>
Razones por las que se indica que es una innovación	<p>Principalmente porque propone crear espacios de participación donde se decidan las intervenciones públicas en su territorio, asignando presupuesto a las municipalidades de centros poblados para atender sus pedidos, dando la posibilidad de que junto a su comunidad en asamblea prioricen el uso de tal presupuesto.</p>

Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia	En el público objetivo, la satisfacción en la atención de sus necesidades en bienes, servicios y obras, además de ser tomados en cuenta en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos en su territorio. En la entidad pública, el cumplimiento de sus objetivos institucionales, ganando legitimidad y afectando positivamente la gobernabilidad.
Dificultades identificadas	Algunas autoridades comunales no lograron gastar el presupuesto asignado a su territorio por falta de capacidades en la gestión de los recursos.

Nota: Elaboración propia

3.2.2 Experiencia 2:

Programa de mantenimiento de locales escolares

Este programa a cargo del PRONIED cuenta con una norma técnica que le permite establecer disposiciones para la ejecución de las actividades de mantenimiento preventivo y/o correctivo que incluye la adquisición, reparación, reposición y/o mantenimiento de mobiliario y equipamiento, adquisición de útiles escolares y de escritorio, equipamiento de ciclistas de la intervención Rutas Solidarias y la contratación de servicios de seguimiento, monitoreo, evaluación y asistencia técnica a las actividades del programa, según la Resolución Ministerial N.º 004-2023-MINEDU.

Este programa *“es un mecanismo de transferencia directa de recursos financieros, ... asignados a la unidad más pequeña y desconcentrada del aparato de gestión de la educación en el sector público: la institución educativa”* (Ministerio de Educación, 2009); y consiste en focalizar los locales educativos beneficiarios donde se designan a los actores responsables, se programan y ejecutan las acciones y se rinden cuentas del gasto.

El objetivo principal del programa ha sido descentralizar la asignación presupuestal y ejecución del mantenimiento de los locales escolares, donde *“tradicionalmente los recursos destinados a estas actividades eran asignados a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Por lo general, su ejecución tendía a concentrarse en las instituciones educativas ubicadas en zonas más cercanas a éstas y su periferia, lo que, sumado a los reducidos recursos destinados a este fin, generaba que algunos locales escolares no sean considerados beneficiarios por varios ejercicios presupuestales consecutivos”* (Ministerio de Educación, 2009). Ello también implicó que, en base al sistema informático “Mi Mantenimiento”, se pueda conocer el estado y evolución de la infraestructura educativa, lo cual permitió una mejor focalización de los locales escolares, asignando los recursos en función a las brechas de infraestructura y sus necesidades reales.

La innovación de este programa no solo es que evita los intermediarios como la UGEL para la realización de las acciones de mantenimiento de los locales escolares, la parte

más importante es que compromete a los usuarios principales en la decisión del gasto, el mismo que se realiza “*tomando en cuenta no solo los recursos asignados sino también ciertos criterios de priorización*” (Ministerio de Educación, 2009), es decir, en base a parámetros presupuestales y técnicos, los cuales permiten mejorar la eficiencia de las intervenciones que se realizan.

El programa de mantenimiento de locales escolares incluso ha desarrollado una serie de anexos que detallan las especificaciones técnicas de muchos de los bienes y/o servicios a contratar, homogenizando la tarea de los responsables del mantenimiento de las instituciones educativas.

Es de anotar asimismo que, en las instituciones educativas rurales, los padres apoyan con la mano de obra con la finalidad de optimizar el uso de los recursos transferidos, propiciando la adquisición de una mayor cantidad de bienes necesarios para las acciones de mantenimiento de los locales escolares.

Esta experiencia ha sido hartamente positiva sobre todo por la descentralización de recursos y de la ejecución de los trabajos que ha significado, pues son los usuarios los que mejor conocen y priorizan sus necesidades, pero ello no serviría nada sin una guía técnica del órgano rector y sin la asignación de presupuesto que asegure que las decisiones de los usuarios se cumplan, donde el presupuesto asignado a cada institución educativa han sido previamente establecidos, sirviendo de parámetro para priorizar la atención de las más importantes necesidades de la infraestructura educativa, haciendo eficiente la intervención.

Tabla 16

Elementos y subelementos de experiencia 2

Elementos	Subelementos
Descripción de la experiencia	<p>Los objetivos de la experiencia consistieron en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asignar presupuesto y realizar transferencias directas a las instituciones educativas para el mantenimiento de sus locales, bajo la modalidad de subvenciones, para que la infraestructura de los locales educativos se encuentre en condiciones de funcionalidad, habitabilidad y seguridad. - Establecer disposiciones para la determinación del gasto bajo criterios previamente establecidos y con la participación de los usuarios, docentes y padres de familia en el proceso. <p>El alcance de la experiencia es a nivel nacional, comprendiendo a las instituciones educativas públicas de Educación Básica, Educación Técnico Productiva y Educación Superior Pedagógica y Tecnológica, así como a los programas educativos públicos de Educación Básica.</p>

El público objetivo fueron las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de las instituciones comprendidas en el alcance de la experiencia, principalmente los estudiantes.

La experiencia se implementó a partir del año 2008.

El Ministerio de Educación obvia al intermediario tradicional (las UGEL) y realiza transferencias directas a los directores de los centros educativos para que, de acuerdo a las prioridades de cada institución, se puedan ejecutar recursos transferidos con la finalidad de mantener en condiciones adecuadas la infraestructura de los centros educativos para el normal desarrollo de las actividades durante el periodo académico.

Para ello se conforman comités de responsables o quienes hagan sus veces, y mediante criterios de priorización aprobadas por el MINEDU, se determinan las intervenciones y se ejecuta el gasto,

Aspectos que aborda del desafío de innovación

Una mayor eficiencia en la atención de las necesidades en las instituciones educativas por deficiencias en su infraestructura o falta de complementos en los servicios educativos se logró gracias al aumento del presupuesto para mantenimientos, la asignación directa de recursos a las instituciones educativas sin pasar por las UGEL y, sobre todo, a la decisión sobre la priorización de intervenciones que se dio a los usuarios, miembros de la comunidad educativa en un nuevo espacio de participación.

Razones por las que se indica que es una innovación

Fundamentalmente, porque asigna recursos económicos para el mantenimiento de locales escolares, y lo hace directamente a las instituciones educativas para mejorar su infraestructura, pero, sobre todo, porque permite que las asociaciones de padres en coordinación con los docentes puedan realizar la priorización de necesidades a ser atendidas, teniendo en cuenta un techo presupuestal sobre el que decidir.

Resultados alcanzados con la implementación de la experiencia

En el público objetivo, mejores condiciones de funcionalidad, habitabilidad y seguridad de los locales educativos para mejorar los procesos de aprendizaje, las intervenciones fueron más equitativas y no se concentraban en algunos locales escolares.

En la entidad pública, cumplir con sus objetivos institucionales, garantizando el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura educativa. El nivel de ejecución del presupuesto transferido es superior al 90%.

Dificultades identificadas

Debilidad de las acciones de supervisión. Limitaciones al gasto en mantenimiento correctivo. Irregularidades por el mal uso de los recursos por parte de algunos integrantes del comité encargado, principalmente, los directores de las instituciones educativas.

Nota: Elaboración propia

3.3 Proceso de conceptualización y prototipado

A continuación, pasamos a realizar los ejercicios necesarios que nos permitan conceptualizar una idea de solución, para poder generar y priorizar ideas que permitan eliminar o, al menos menguar, los efectos generados por el problema, desarrollando acciones para superar el desafío de innovación identificado.

3.3.1 Proceso de conceptualización

Después de conocer las experiencias señaladas y considerando siempre el desafío de innovación se pasa a emplear la técnica de lluvia de ideas para la generación de posibles soluciones. Se identificaron las siguientes ideas frente al desafío de innovación que nos hemos planteado:

Tabla 17

Matriz de lluvia de ideas

Nombre de la idea	Descripción de la idea	Fuente o autor de la idea
Asignar presupuesto a las municipalidades de centros poblados	Establecer una cantidad de dinero que será distribuido nominalmente a las municipalidades de centros poblados a fin de que sus autoridades decidan el uso que le van a dar en base a las necesidades de su territorio.	Maestranter
Mejorar los procesos del presupuesto participativo	Modificar las normas relativas al presupuesto participativo a fin de ampliarlo a la determinación de los apoyos comunales y hacerlo más ágil.	Experto
Crear nuevos espacios de participación comunal	Mediante un dispositivo legal, obligar a las autoridades comunales y municipales a convocar a asambleas comunales donde se prioricen las intervenciones en el territorio comunal, acuerdos que serán ejecutados por el gobierno local.	Maestranter
Entregar recursos dinerarios a las municipalidades de centros poblados	Entregar directamente una cantidad dinero de la municipalidad provincial a favor de las municipalidades de centros poblados para que lo usen de acuerdo a sus prioridades.	Alcaldes de las municipalidades de centros poblados de Celendín
Impulsar la formación de núcleos ejecutores	Fomentar la capacitación de comuneros para crear e integrar núcleos ejecutores y gestionar la priorización y ejecución de los apoyos comunales.	Autoridades comunales
Aumentar las transferencias económicas a las municipalidades de centros poblados	Incrementar las transferencias que actualmente se entregan a las municipalidades de centros poblados para financiar los servicios públicos delegados.	Asociación de Municipalidades de Centros Poblados del Perú (AMUCEP)

Establecer criterios de priorización del gasto en las comunidades rurales	Reglamentar el uso de parámetros para la determinación y priorización de los apoyos comunales a ser atendidas por los gobiernos locales.	Alcalde provincial
Incrementar el presupuesto de los gobiernos locales	Aumentar las transferencias a los gobiernos locales, en calidad de recursos determinados para ser utilizados exclusivamente en la ejecución de los apoyos comunales.	Alcaldes distritales

Nota: Elaboración propia

Luego se procede a agrupar estas ideas en base a determinados criterios. Hemos identificado tres grupos, el primero de ellos busca mejorar los mecanismos actuales de asignación de recursos; en este caso, el presupuesto participativo y el proceso presupuestario.

Un segundo grupo de ideas consiste en implementar nuevos mecanismos de participación que permitan crear espacios para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos mediante la asignación de presupuesto y estableciendo criterios de priorización.

Finalmente, en el tercer grupo de ideas se encuentran los planteamientos relativos a la entrega directa de los recursos financieros a las comunidades rurales en las diferentes formas que estas puedan asumir, como a las municipalidades de centros poblados o a núcleos ejecutores, para que decidan su destino y ejecuten el gasto directamente.

Tabla 18

Agrupación de ideas

Grupos de ideas	Ideas específicas
Mejorar mecanismos actuales de asignación de los recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los procesos del presupuesto participativo - Incrementar el presupuesto de los gobiernos locales
Implementar mecanismos de participación ciudadana para optimizar la asignación de recursos destinados a los apoyos comunales	<ul style="list-style-type: none"> - Asignar presupuesto a las municipalidades de centros poblados - Crear nuevos espacios de participación comunal - Establecer criterios de priorización del gasto en las comunidades rurales
Entregar directamente recursos públicos a las autoridades comunales	<ul style="list-style-type: none"> - Entregar recursos dinerarios a las municipalidades de centros poblados - Impulsar la formación de núcleos ejecutores - Aumentar las transferencias económicas a las municipalidades de centros poblados

Nota: Elaboración propia

Finalmente, se realiza la priorización por grupo de ideas, calificando los niveles de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción de cada uno de ellos. La deseabilidad tiene que ver con la utilidad para las personas, en sentido, los tres grupos de ideas cumplen con este criterio, pues todos ellos buscan descentralizar los recursos públicos para llegar a las comunidades rurales. La factibilidad atiende a la posibilidad técnica en un futuro cercano, ello nos permite verificar que modificar los mecanismos actuales de asignación de recursos públicos implique modificaciones legales y presupuestales que en dependen de otras instancias como el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, lo cual, en un futuro cercano, sería difícil de implementar. Lo mismo sucede en el caso del grupo de ideas referido a la entrega directa de recursos públicos a las autoridades comunales, pues incluye gastos adicionales al Tesoro Público, lo que no se puede conseguir sin decisiones de niveles de gobierno ajenos al local. Además, en la misma línea, este tercer grupo de ideas no podría ser sostenible económicamente afectando negativamente el criterio de viabilidad, a diferencia de los otros dos. Si bien todos ellos tendrían un efecto positivo en la solución del problema planteado (criterio de impacto), solamente el grupo de ideas de establecer mecanismos de participación ciudadana para decidir sobre el uso de los recursos públicos en gasto corriente (apoyos comunales) sería disruptivo.

Tabla 19

Priorización de ideas

Grupos de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
Mejorar mecanismos actuales de asignación de recursos públicos	X	-	X	X	-	3
Implementar mecanismos de participación ciudadana para la priorización de los apoyos comunales	X	X	X	X	X	5
Entregar directamente recursos públicos a las autoridades comunales	X	-	-	X	-	2

Nota: Elaboración propia

De este modo, la idea de implementar mecanismos de participación ciudadana para optimizar la asignación de los recursos públicos destinados a la atención de los apoyos comunales resulta la ganadora del proceso de priorización por lo que en la siguiente etapa se pasará a desarrollarla con más detalle, para lo cual se elaboró el siguiente bosquejo de concepto.

Tabla 20

Descripción del bosquejo del concepto

Ítem	Contenido
Denominación de la solución	Implementar mecanismos de participación ciudadana para optimizar la asignación de los recursos destinados a financiar los apoyos comunales
Población beneficiada de la solución	Población rural, autoridades comunales y municipales de la provincia de Celendín
Descripción de la solución	Asignar recursos económicos a las municipalidades de los centros poblados a fin de que sus autoridades puedan decidir su utilización mediante la implementación de un nuevo mecanismo de participación ciudadana para la asignación eficiente de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales
Breve descripción del beneficio aportado	La correcta asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales aportará enormemente a la eficiencia del gasto público, disminuyendo los niveles de discrecionalidad, promoviendo la participación y la transparencia en los gobiernos locales y mejorando los niveles de legitimidad de las autoridades municipales

Nota: Elaboración propia

3.3.2 Proceso de prototipado

Con el bosquejo de nuestra idea de solución se empleará las técnicas del *design thinking* para conceptualizarla. La lluvia de ideas nos permitió producir las principales características de la posible solución. Seguidamente, con ayuda del mapeo de actores pudimos identificar a todos los actores involucrados en la implementación de la innovación. Finalmente, utilizando el mapa de experiencias y la retroalimentación de los actores involucrados, iremos definiendo las características finales para mejorar la idea. En el marco de estas ideas, analizaremos la necesidad de incorporar ciertos conceptos al prototipo que pensamos diseñar, para luego tener una idea clara de las principales características de la innovación, someterla al testeo y llegar con ello al prototipo de alta resolución.

3.3.2.1 Incorporación de la Asamblea Comunal

La idea principal del prototipo se basa en el reconocimiento de un nuevo espacio de participación para la toma de decisiones respecto del uso de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales a nivel de la comunidad rural. En este caso, se hace necesario determinar en qué espacio es necesario tomar dichas decisiones. Habiendo analizado que el nivel infracomunal no es una opción, pues contribuye al desorden de los pedidos y la falta de consenso de la comunidad rural al momento de priorizar las necesidades y, teniendo en cuenta que, los espacios de participación extracomunal a nivel del distrito o provincia son idóneas para intervenciones públicas convencionales como en el caso de las obras públicas, como en el caso del proceso de presupuesto participativo, tenemos que buscar el espacio ideal dentro de la comunidad rural misma. Sin embargo, a nivel de la comunidad rural existen dos espacios de participación, el primero en el caserío o anexo, que puede aglutinar el debate de todas las organizaciones intracomunales de su interior, y el segundo, dentro del territorio administrado por las municipalidades de los centros poblados, lo cual parece ser más razonable, dado que existen más de 460 caseríos y anexos, pero solo 39 municipalidades de centros poblados en la provincia de Celendín.

Las municipalidades de centros poblados son instancias de desconcentración de determinados servicios públicos de los gobiernos locales, que le son delegados en su ordenanza de creación, en conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades. En tal sentido, se presentan como municipalidades que no tienen funciones propias, sino como aquellas a las que las municipalidades, provinciales o distritales, deciden encargar parte de sus funciones originarias (Defensoría del Pueblo, 2010), pero que bien pueden servir como catalizadores de la decisión a nivel comunal. En ese sentido, la Asamblea Comunal que reúna a las autoridades comunales y líderes de las organizaciones intracomunales de caseríos y anexos bajo su administración sería la que se forme a nivel de la jurisdicción de las municipalidades de centros poblados. Esto no quiere decir que las reuniones a nivel de caserío no se realizarán con los mismos fines, solo que la unidad de criterios y el consenso tendrán que expresarse en acuerdos válidos para así decidir el destino de los recursos públicos, en el caso de nuestra propuesta de innovación serán las asambleas comunales y los líderes de las organizaciones intracomunales conformadas por el alcalde delegado, los regidores, los tenientes gobernadores, los agentes municipales y los líderes de las organizaciones intracomunales debidamente acreditados.

A partir de ello, podemos deducir dos ideas, que las Asambleas Comunales serán reuniones de las autoridades comunales de los diferentes caseríos y anexos que se encuentren dentro de la jurisdicción de las municipalidades de los centros poblados de

la provincia de Celendín, y que serán estos los espacios donde se determinen el uso de los recursos presupuestales destinados a la atención de los apoyos comunales requeridos por las comunidades rurales y las organizaciones intracomunales en su interior.

3.3.2.2 Incorporación del Crédito Anual

De acuerdo a las entrevistas a expertos en gestión del gasto público⁵⁷, aun cuando existan espacios y mecanismos de participación adecuados para ordenar las prioridades en el territorio comunal, donde cada grupo de interés trate de convencer que su necesidad debe ser atendida, puede ser que lleguemos a la misma situación, es decir, tener una multiplicidad de pedidos y de solicitantes sin poder conocer cuáles de ellos serán atendidos con recursos públicos.

La falta de parámetros para poner límites a los pedidos de apoyo de la población rural se convierte en un factor relevante para frenar la infinidad de pedidos de apoyo por parte de las comunidades. Es necesario que las decisiones sobre qué intervenciones públicas deben priorizarse tengan un límite de naturaleza económica. La cantidad de pedidos tiene que tener un límite y este dependerá del presupuesto disponible.

La existencia de un techo presupuestal es un elemento fundamental para la toma de decisiones en todas las esferas de la vida social, y lo es más aún en la administración pública. Incluso, una de las *“modificaciones al proceso de presupuesto participativo fue que los gobiernos regionales y locales, al inicio del proceso hagan de conocimiento sobre el porcentaje del presupuesto institucional que corresponde aprobar en el marco del presupuesto participativo”* (Grupo Propuesta Ciudadana, 2011); justamente por el hecho de que la decisión sobre la cantidad de intervenciones públicas atendidas tiene límites, esencialmente de naturaleza presupuestal.

La ausencia de un marco presupuestal de referencia, entendido este como un límite de recursos públicos disponibles sobre los que se toman decisiones, determina que se aprueben una serie de intervenciones sin llegar a jerarquizarlos por su nivel de importancia. Establecer un límite presupuestal para la toma de decisiones servirá de acicate para que, en el nivel comunal, las diferentes organizaciones intracomunales puedan presentar los mejores argumentos que les permita convencer a los demás miembros de la jurisdicción comunal sobre la necesidad de atender su pedido como una prioridad. La decisión finalmente se basará en un orden de prioridad establecido luego de un debate público, hasta donde alcancen los recursos asignados.

⁵⁷ Entrevista a Econ. Aníbal Medina Soto.

En pocas palabras, si no existe un parámetro presupuestal que sirva de referente para saber que no todas las actividades serán financiadas, esto obligará a priorizar las más importantes a criterio de la comunidad rural. Este techo presupuestal será el Crédito Anual y estará asignado a cada municipalidad de centros poblados. La cantidad dependerá de ciertos criterios como la cantidad de población y caseríos o el nivel de pobreza del territorio, entre otros criterios que conoceremos como Factores de Distribución.

En ese sentido, el Crédito Anual queda definido como la cantidad de dinero que se destina en favor de las municipalidades de los centros poblados y se constituye con un aporte de asignación fija por parte de las municipalidades distritales por un monto equivalente a 2 UIT por cada municipalidad delegada dentro de su jurisdicción, y el aporte de asignación variable de la Municipalidad Provincial de Celendín equivalente a 4 UIT por cada municipalidad de centros poblados, pero cuya distribución se realizará en función a los mencionados Factores de Distribución.

3.3.2.3 Incorporación del Plan Anual de Trabajo (PAT) y el Plan de Acción

La priorización para el uso de los recursos públicos *“es un proceso de selección de las metas presupuestarias, cuando los ingresos proyectados no cubren el total de metas que se desean ejecutar. Para tal efecto, deben considerarse las que correspondan a los objetivos institucionales más importantes, teniendo en cuenta el ‘techo’ presupuestal por toda fuente de financiamiento del pliego y la escala de prioridades”* (Soria, 2011). Vale decir que no basta con que existan adecuados mecanismos de participación a nivel comunal y la existencia de parámetros presupuestales para hacer eficiente la asignación de recursos públicos es necesario también que los objetivos, metas y criterios para priorizar las necesidades y, en función a ellas, las intervenciones públicas, estén claramente determinadas.

Revisando la norma técnica para la ejecución del programa de mantenimiento de locales escolares para el año 2023, podemos apreciar que su objetivo está relacionado a lograr que la infraestructura educativa *“se encuentre en condiciones de funcionalidad, habitabilidad y seguridad”*, para lo cual han determinado un esquema de priorización de los espacios educativos a intervenir. Según la norma técnica citada, por ejemplo, el equipamiento o instalaciones de internet tienen prioridad 5 cuando se trata de espacios administrativos y de prioridad 3 si se trata de las aulas y los servicios higiénicos; asimismo, las instalaciones sanitarias y eléctricas tienen prioridad 3 en espacios exteriores a la institución educativa, pero tienen prioridad 1 cuando se trata de espacios como el aula o los servicios higiénicos.

Estos criterios de priorización, así como los instrumentos de gestión que permitan ordenar las prioridades de la comunidad rural tienen que estar a disposición de las autoridades comunales para su correcto uso mediante un manual de priorización comunal donde se establezcan los mencionados criterios. Esta priorización será base para la elaboración del Plan Anual de Trabajo (PAT), entendido como un instrumento de gestión comunal que permitirá determinar los objetivos, las actividades y las metas de la comunidad rural administrada por las municipalidades de centros poblados. Las actividades planificadas que van a satisfacer las necesidades priorizadas tienen que haber sido ordenadas por la Asamblea Comunal, plasmando todas las decisiones tomadas en este instrumento de gestión comunal, muchos meses antes de formular las solicitudes de asignación de recursos en base al listado de bienes y/o servicios que obrarán en el Plan de Acción correspondiente.

El Plan de Acción es otro instrumento de gestión donde se planificará la futura ejecución de cada una de las actividades priorizadas que forman parte del PAT y que servirá de base para calcular el costo de cada actividad hasta llegar al monto asignado por el Crédito Anual. Los Planes de Acción debene contener acciones más detalladas sobre la actividad específica a realizar, además, debe contener el listado de bienes y servicios necesarios para ejecutar la intervención pública solicitada (cuadro de necesidades).

3.3.2.4 Incorporación de los Parámetros de Utilización

Como hemos desarrollado en el capítulo dedicado al marco conceptual, los apoyos comunales los entendemos como el conjunto de actividades y procedimientos para la contratación y uso de los bienes y/o servicios por parte de los gobiernos locales con la finalidad de poner en funcionamiento la infraestructura pública y/o comunal en las zonas rurales de Celendín, mediante la ejecución de acciones para su mantenimiento o la construcción de nuevas infraestructuras con participación de las comunidades rurales. Sin embargo, las acciones de mantenimiento deben tener parámetros de intervención para que así el gasto cumpla con los objetivos y las metas institucionales y territoriales. Hemos podido verificar por ejemplo que existen comunidades rurales que solicitan apoyos para sus celebraciones religiosas o el aniversario de su colegio. Es claro que, en estos casos, si bien se puede contribuir a poner en valor la cultura de sus pueblos, los apoyos no aportarán mucho para mantener un adecuado funcionamiento de las infraestructuras públicas y/o comunales que satisfagan necesidades básicas de la población rural.

En entrevista a un regidor de la Municipalidad Provincial de Celendín⁵⁸, podemos darnos cuenta que las autoridades municipales defienden su posición para mantener en sus manos la decisión respecto del uso de los recursos públicos en las intervenciones públicas, basándose justamente en la proliferación de pedidos para financiar fiestas en las comunidades. El no tener parámetros de intervención adecuados, permite que las autoridades comunales puedan desvirtuar el espacio de participación que se les otorga, desplazando la atención de importantes necesidades por vacuas intervenciones públicas.

Por ello, los Parámetros de Utilización estarán referenciados en función a su naturaleza y al objetivo perseguido. Así, las solicitudes de apoyo tienen que estar relacionados, primero, con el adecuado funcionamiento de la infraestructura pública y/o comunal que soporta la provisión de los servicios públicos, y segundo, solo pueden consistir en pedidos de bienes y/o servicios, más no obras. Dentro de los bienes puede considerarse incluso la adquisición de equipos y predios. La contratación de los servicios puede ser para dar mantenimiento a una infraestructura o para ponerlo en funcionamiento.

3.3.2.5 Incorporación de los Convenios de Cooperación

La propuesta de innovación consiste en transferir a los gobiernos locales distritales de Celendín, vía la suscripción de un convenio, recursos económicos con la finalidad de que estos formen parte del presupuesto a ser distribuido en forma de Crédito Anual a cada municipalidad de centros poblados de su jurisdicción. Una vez determinado el Crédito Anual, la Municipalidad Provincial de Celendín suscribe con los gobiernos locales distritales del ámbito de la provincia, Convenios de Cooperación.

Es importante aclarar que la asignación de recursos económicos a las municipalidades de centros poblados no significa transferencias directas de dinero, sino la asignación nominal de un marco presupuestal de referencia o techo, sobre el cual las autoridades comunales deben decidir el uso que van a darle. La atención misma de los apoyos comunales estará a cargo de las municipalidades distritales bajo cuya jurisdicción se encuentren las municipalidades de centros poblados beneficiadas.

Se ha optado por esta alternativa, dado que transferir el dinero a las municipalidades de los centros poblados para la ejecución directa de sus actividades priorizadas implicaría crear una suerte de pequeña burocracia en estos espacios de gobierno equivalente a constituir 39 unidades ejecutoras más en el Estado, con sus propias áreas de abastecimientos, lo cual es contraproducente, dado que existe una capacidad instalada en las municipalidades distritales para atender los pedidos, aun cuando la

⁵⁸ Entrevista a José Jitler Fernández Guevara.

decisión sobre el destino y uso de los recursos estará a cargo de la población rural en Asambleas Comunes.

3.3.2.6 Incorporación de los procedimientos

El objetivo principal de la propuesta de innovación consiste en la creación de un programa municipal que, luego de ser aprobado mediante una ordenanza por la Municipalidad Provincial de Celendín, permita asignar nominalmente recursos a las municipalidades de centros poblados para que, las comunidades rurales que la integran, en Asambleas Comunes, decidan su uso, garantizando la optimización de los servicios públicos en la zona rural de Celendín.

La ordenanza municipal regulará los procedimientos mediante los cuales se debe implementar y gestionar los recursos públicos destinados a financiar los apoyos comunales solicitados. En sus disposiciones generales encontraremos las definiciones y los procesos previos a la gestión misma de los recursos. Allí encontraremos las acciones a ser implementadas por las comunidades rurales, las municipalidades distritales y la Municipalidad Provincial de Celendín.

Luego de haberse determinado el Crédito Anual y suscrito el Convenio de Cooperación, la propuesta de PAT es elaborada por las autoridades comunales de la municipalidad de centros poblados y aprobada luego por su Asamblea Comunal. Este acuerdo se formaliza en un acta de sesión de concejo de las municipalidades de centros poblados. El PAT es remitido a la municipalidad distrital correspondiente y, con la opinión favorable de ella, es enviado a la Municipalidad Provincial de Celendín que la aprueba formalmente mediante resolución de alcaldía.

Las comunidades rurales, en función a cada actividad priorizada en su PAT, elaboran sus Planes de Acción, los mismos que contienen el listado de bienes y servicios necesarios (cuadro de necesidades) para poder gestionar la actividad priorizada, con un aproximado de sus costos. Esto último es importante porque en base a ello se calculará la Contrapartida Obligatoria de la comunidad rural, esta consistirá en el 10% del costo de la actividad, cuando el aporte sea en bienes y/o servicios (como madera o trabajo colectivo comunal) y, el 5% cuando dicho aporte sea en dinero. Además, los Planes de Acción contienen el conjunto de acciones a realizar para que las actividades de mantenimiento se concreten, así como las evidencias de la necesidad que pretenden satisfacer.

El acto mediante el cual las autoridades comunales solicitan a sus municipalidades distritales el financiamiento de sus actividades programadas en el PAT y especificadas en el Plan de Acción correspondiente lo constituye la Solicitud de Asignación, la misma

que tendrá que ir acompañada de las actas, tanto de la Asamblea Comunal como de la sesión de concejo en la que aprobaron el PAT y el respectivo Plan de Acción.

Las municipalidades distritales intervienen en la gestión de los recursos públicos desde el momento en que ingresa la Solicitud de Asignación por su mesa de partes. A través del área de participación ciudadana o la que haga sus veces, los gobiernos locales distritales verifican el cumplimiento de los requisitos formales: la solicitud firmada por el alcalde delegado o su representante autorizado, el original de las esquelas de citación a todos los agentes participantes acreditados de la Asamblea Comunal, copia fedateada del acta de aprobación del Plan de Acción, entre otros.

Cumplidos los requisitos formales, derivan la Solicitud de Asignación a la unidad de organización correspondiente, dependiendo de la naturaleza del pedido, verbigracia, mantenimientos al área de infraestructura, adquisición de carpetas al área de educación, adquisición de predios al área de patrimonio o la contratación de una enfermera al área de salud, etc. El área que recibe el expediente evaluará la validez de la Solicitud de Asignación tomando en cuenta que exista compatibilidad entre el pedido establecido en la solicitud y lo establecido en el acta de acuerdos. También tendrá que verificar que la municipalidad de centros poblados cuente con saldo en su Crédito Anual y que todo ello esté detallado en el Plan de Acción diseñado.

Posteriormente para determinar si los bienes y/o servicios considerados en el cuadro de necesidades cumplen con los requerimientos técnicos para desarrollar la actividad solicitada, el área encargada procede a elaborar la Ficha Técnica, sincerando las cantidades y los costos establecidos en el Plan de Acción, y determinando las condiciones de uso de tales bienes y/o servicios solicitados.

Seguidamente, la unidad de organización a cargo de la elaboración de la Ficha Técnica, hará las veces de área usuaria y procederá a elaborar y presentar el requerimiento correspondiente. El área de abastecimientos contrata los bienes y/o servicios solicitados. Finalmente, la municipalidad distrital los entrega luego de que el área usuaria da su conformidad y, de ser el caso, el área de infraestructura o la que haga sus veces, ejecuta algún tipo de trabajos de mantenimiento. El apoyo comunal se concreta luego de hacerse efectiva la entrega de la Contrapartida Obligatoria o garantizarla.

Luego de culminada la intervención con la entrega de los bienes, la ejecución del mantenimiento o la contratación del servicio según corresponda, el área de presupuesto o la que haga sus veces, procede a descontar el monto de dinero utilizado en el apoyo comunal del Crédito Anual, hasta agotarlo.

La transparencia se garantiza con la elaboración de los reportes parciales e informes finales por parte de las municipalidades de centros poblados y las municipalidades distritales. La Municipalidad Provincial de Celendín los recibe para poder supervisar el

uso adecuado de los recursos públicos. Los concejos municipales de los tres niveles fiscalizan la ejecución del gasto.

La Municipalidad Provincial de Celendín, participa en el proceso no solamente cofinanciando el Crédito Anual, sino planificando, implementando y monitoreando este nuevo mecanismo de participación ciudadana. En ese sentido, realizará talleres de capacitación a las comunidades rurales para garantizar la correcta elaboración de los planes anuales de trabajo y los planes de acción, las actas y solicitudes de asignación, entre otros procedimientos. Los talleres de capacitación, también deberán extenderse a los funcionarios públicos de las municipalidades distritales y de la misma municipalidad provincial, en los temas relacionados a las atribuciones otorgadas en la ordenanza municipal aprobada, a fin de que puedan gestionar eficientemente las intervenciones públicas en el marco de los apoyos comunales. El desarrollo de capacidades debe incluir a temas relativos a la implementación de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Una de estas atribuciones es la aprobación del Plan Anual de Trabajo, la misma que debe estar adecuadamente alineado con la programación presupuestal. Por otro lado, la Municipalidad Provincial de Celendín, a través de sus funcionarios, participa en la verificación de la entrega de los apoyos comunales, de manera tal que la población conozca que el gobierno provincial participa activamente en este proceso, promoviendo la transparencia y el buen uso de los recursos públicos.

Finalmente, una de las tareas más importantes de la Municipalidad Provincial de Celendín es el seguimiento y evaluación a la atención de los pedidos priorizados. El seguimiento, cuya finalidad es identificar a tiempo desviaciones para plantear mejoras a la implementación del programa, incluye la recepción y atención a las denuncias de los ciudadanos. La Municipalidad Provincial de Celendín solicita por ello, un reporte mensual del avance de la gestión de las solicitudes de asignación presentadas, tanto a las municipalidades de los centros poblados como a las municipalidades distritales, y emite su informe con recomendaciones dentro de los 15 días de siguientes de ser presentados.

En el caso de la evaluación de las intervenciones, todos los años, a partir de febrero, aleatoriamente, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Celendín hará un examen mucho más exhaustivo de las intervenciones públicas elegidas, teniendo en cuenta los informes finales aprobados por el Concejo Municipal provincial y emitidos por las municipalidades distritales y las municipalidades de centros poblados en su momento; una suerte de control posterior en términos de la Contraloría General de la República.

3.3.2.7 Testeo y rediseño final

Para testear nuestra idea de solución debemos recordar que nuestro problema quedó definido como la ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín. Luego de ello construimos la arquitectura de este problema y pasamos a investigar y determinar las causas del mismo. Como siguiente paso definimos nuestro desafío de innovación así: ¿Cómo podemos reducir los niveles de discrecionalidad en la Municipalidad Provincial de Celendín para hacer eficiente la asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales en la atención de los apoyos comunales? Con el desafío planteado, pasamos a la generación y priorización de ideas, donde se optó por la creación de un programa municipal que permita asignar nominalmente recursos presupuestales a las municipalidades de centros poblados para que, las comunidades rurales que la integran, en Asambleas Comunales, decidan su uso, garantizando la optimización de los servicios públicos en las comunidades rurales de Celendín.

Luego de caracterizar la idea y definir el concepto de manera más precisa, procedimos a diseñar el prototipo, para lo cual se recurrió a un funcionario público⁵⁹ de experiencia en planificación y presupuesto. En base a ello pudimos construir un prototipo de mediana fidelidad mediante la elaboración de una ordenanza municipal.

Con la ordenanza municipal proyectada y en base a una exposición sencilla respecto de los aspectos más importantes de ella pudimos presentarla a expertos en gestión pública descentralizada, al alcalde provincial, a tres alcaldes distritales, a varios tenientes gobernadores, a funcionarios públicos municipales de las áreas involucradas, a los alcaldes delegados, con quienes hicimos un grupo focal, obteniendo de cada uno de ellos sus opiniones y comentarios que permitieron perfeccionar el producto presentado.

Los alcaldes distritales plantearon que se incluya a las comunidades rurales que no pertenecen a la jurisdicción de una municipalidad de centros poblados, es decir a los caseríos que rodean las capitales distritales. Así, por ejemplo, en el distrito de Sucre existen tres municipalidades de centros poblados, Calconga, Vigaspampa y Cruzconga, cada uno con una cierta cantidad de caseríos y anexos a su cargo, los cuales serían beneficiados con un Crédito Anual; sin embargo, existen comunidades rurales que no pertenecen a la jurisdicción de ninguna municipalidad de centros poblados, y se encuentran dentro de la esfera de influencia de la capital del distrito, estas no serían beneficiadas por el programa, por lo que se plantea incorporarlas en calidad de

⁵⁹ Entrevista a Econ. Aníbal Medina Soto.

Agregado Territorial; este, quedaría constituido por el conjunto de caseríos y anexos bajo la jurisdicción de la capital distrital y que no forman parte de alguna de las municipalidades de centros poblados constituidos dentro del distrito.

Celendín tiene doce distritos, incluido allí el distrito capital llamado también Celendín. De los doce distritos, en diez de ellos existen municipalidades de centros poblados, menos en los distritos de Celendín y Jorge Chávez. Podríamos concluir que, por 12 capitales de distrito, tendríamos entonces doce Agregados Territoriales, pero en este caso vamos a excluir al distrito capital de la provincia, dado que allí no existe una municipalidad distrital a la que se tenga que transferir recursos, pues la ejecución de las intervenciones públicas en esa jurisdicción le corresponde exclusivamente a la Municipalidad Provincial de Celendín. En la tabla 21 podemos apreciar que en el distrito de Sucre existen 4 territorios beneficiados con el Crédito Anual.

Tabla 21

Comunidades rurales del distrito de Sucre

Distrito	Territorios	Caseríos o anexos
Sucre	Municipalidad del Centro Poblado de Calconga	Quinuilla
		San Juan de Tincat
		La Lechuga
		Cajén
		Bellavista de Cajén
		Muñuño
	Municipalidad del Centro Poblado de Vigaspampa	La Montaña
		San Francisco de Sumbat
		La Florida
		Pachachaca
		El Milagro
	Municipalidad del Centro Poblado de Cruzconga	La Fortaleza
		Miraflores
Uñigán		
Sendamal		
Micuypampa		
San Martín		
San Pedro		
Santa Rosa		
Agregado Territorial Sucre	El Porvenir	
	Challayhuaco	
	Saturno	
	Pampa del Toro	
	El Sauco	
	La Victoria	
	Conga de Urquí	
	La Laguna	
Minopampa		

Nota: Elaboración propia

En resumen, el presupuesto a ser distribuido en forma de Crédito Anual tendrá que repartirse entre las 39 municipalidades de centros poblados y los 11 Agregados Territoriales, es decir, entre 50 territorios.

Los alcaldes delegados indicaron que, de no terminar de gastar su Crédito Anual en un año determinado, los saldos de este, se incorporen al crédito asignado para el año siguiente. Muchas veces, los cálculos de montos de dinero considerados en el PAT o en los planes de acción, no coincidirán con los gastos reales establecidos en las fichas técnicas y realizados al término de la intervención pública, por lo que no se llegaría a invertir todo el Crédito Anual. La idea entonces consiste en garantizar que dichos saldos no se pierdan por el carácter anual del presupuesto asignado.

En base a ello, esta recomendación podría implementarse, pero hasta por un máximo tres años consecutivos, en el sentido que no se puede premiar la ineficiencia en el gasto público, pero tampoco se busca perjudicar a los beneficiarios de las comunidades rurales. Además, esto sería posible, siempre que dichos saldos no superen el 20% del Crédito Anual asignado.

Tenientes gobernadores de cuatro distritos propusieron la inclusión en la ordenanza que reglamente el proceso, la posibilidad de establecer convenios con otras entidades públicas y/o privadas con la finalidad de acceder a cofinanciamientos para adquirir maquinaria, equipos o predios que excedan el monto del crédito presupuestal asignado. En las comunidades rurales se acostumbra adquirir manantiales para sus sistemas de agua potable o predios para sus instituciones públicas o comunales. A veces equipos como una trilladora o una fotocopiadora; incluso algún tipo de maquinaria como puede ser una camioneta o una motocicleta, de acuerdo a las necesidades de la comunidad rural. En ese sentido, buscan que el presupuesto asignado en forma de Crédito Anual pueda servir para comprar dichos predios, equipos o maquinarias, cuando el monto del Crédito Anual que tengan no les alcance para adquirirlos, es decir, el Crédito Anual tomaría en estos casos la forma de una contrapartida. Esto será posible, siempre que exista la posibilidad legal de hacerlo en el caso concreto.

Algunos **expertos**, propusieron que en el PAT se considere dentro del Crédito Anual un porcentaje para la atención de emergencias por riesgo de desastres u otros; así como, la posibilidad de usar parte del Crédito Anual del año siguiente para atender emergencias surgidas en el momento, cuando la emergencia ocurre una vez que el Crédito Anual ya ha sido agotado o es insuficiente el saldo para cubrir los gastos propios de la emergencia suscitada.

Por otro lado, se observó el plazo del Convenio de Cooperación, proponiendo que sea de tres o cuatro años para no exceder el período de gobierno de las autoridades de todos los niveles de gobierno intervinientes. Esta recomendación, sin embargo, no es

posible implementarla, primero por el carácter anual que tiene el programa, además, en nuestro caso, porque la implementación será desde el 2026, lo cual no coincidirá con el inicio de las gestiones de ningunos de los alcaldes de los tres niveles (provincial, distrital y de centros poblados).

Finalmente, el presidente de la **Asociación de Municipalidades de Centros Poblados del Perú (AMUCEP)**⁶⁰ propuso la creación de un fondo adicional para premiar con presupuesto a los gobiernos locales que gasten con eficiencia sus recursos, mejorando la gestión de los apoyos comunales. A pesar de que ello implica un mayor gasto para alguna de las partes intervinientes en el programa, parece una medida efectiva para asegurar la eficiencia en la asignación de recursos públicos en la atención de los apoyos comunales. Claro que ello implica la elaboración de instrumentos de gestión que permitan medir tal eficiencia, no circunscribiéndola a la velocidad con la que se gestiona el gasto del Crédito Anual, sino atendiendo también a la calidad de las intervenciones.

3.4 Concepto y prototipo final de innovación

Con los aportes realizados por diferentes actores involucrados, procedimos a elaborar el concepto de solución de nuestra idea para llegar al prototipo de alta resolución.

3.4.1 Concepto final de innovación

La principal propuesta se basa en el reconocimiento de un espacio de participación como un nuevo mecanismo para la determinación del uso de los recursos públicos municipales en la atención de los apoyos comunales.

El resultado se traduce en la implementación de un programa municipal que, involucrando a las municipalidades distritales y a las municipalidades de los centros poblados, ponga en marcha su ejecución. El objetivo es mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos que financien los apoyos comunales solicitados por las comunidades rurales.

Mediremos los resultados del programa en función a la cantidad y calidad de los PAT aprobados y de los apoyos atendidos, lo cual deberá traducirse en el incremento del nivel de satisfacción de la población rural y el aumento de la legitimidad de las autoridades de todos los niveles de gobierno.

Con la finalidad de describir con mayor detalles todos los componentes elementos de la solución propuesta, diseñamos un cuadro donde presentamos la versión resumida del concepto final.

⁶⁰ Wily Ispilco Chilón, presidente de la AMUCEP.

Tabla 22*Componentes de la solución propuesta*

Ítem	Contenido
¿Cómo se denomina?	Camachic
¿En qué consiste la solución? ¿Cómo describiría la solución?	<p>El programa busca mejorar la eficiencia de la asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales, implementando un nuevo mecanismo de participación ciudadana donde las comunidades rurales de Celendín puedan priorizar sus necesidades y determinar el uso que le den a los recursos económicos a su favor.</p> <p>El crédito anual será asignado a las municipalidades de centros poblados con la finalidad que las autoridades comunales decidan su utilización bajo ciertos criterios de priorización. Este Crédito Anual servirá de parámetro para la toma de decisiones y estará determinado por ciertos factores de distribución en base a criterios demográficos, nivel de pobreza, etc. El financiamiento del crédito presupuestal será compartido entre el la Municipalidad Provincial de Celendín y los gobiernos locales distritales, lo cual se concretará mediante la firma de convenios de cooperación.</p> <p>Las autoridades comunales se reunirán en Asambleas Comunales con la finalidad de aprobar el uso que les darán a los recursos asignados. Con cada Solicitud de Asignación, el gasto realizado es descontado del Crédito Anual hasta agotarlo.</p> <p>Las municipalidades distritales son las encargadas de gestionar la entrega de los apoyos comunales, en conformidad con los pedidos de las comunidades rurales. Finalmente, tanto las autoridades municipales como las comunales elaboran reportes e informes de rendición de cuentas sobre los gastos asociados a los apoyos comunales para ser supervisados por las MPC.</p>
¿Para quién es la solución?	Para la población rural de Celendín, así como para las autoridades comunales y municipales.
¿Para qué es la solución?	Para lograr la mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales.
¿Cuáles son los indicadores claves de desempeño para identificar que la propuesta ha resultado exitosa?	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de planes anuales de trabajo aprobados. - Calidad de los apoyos comunales atendidos. - Nivel de satisfacción de la población rural.
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	La democratización de las decisiones públicas sobre el uso de los recursos económicos del Estado en la atención de los apoyos comunales.

¿Por qué se indica que la propuesta es innovadora?	Porque implementa un nuevo mecanismo de participación ciudadana para la determinación del uso de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales, antes sólo reservado para las obras públicas. Es decir, democratiza las decisiones sobre el uso de los recursos públicos aplicándola a nivel comunal, mediante la asignación de presupuesto a las comunidades rurales bajo la administración de las municipalidades de centros poblados, garantizando la eficiente gestión de los apoyos comunales.
¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución?	Existe el riesgo de que se presenten conflictos al interior de las comunidades rurales por pugnas entre las organizaciones intracomunales. Por otro lado, un riesgo latente es que el área administrativa de los gobiernos locales ralentice la ejecución de los apoyos comunales, generando el rechazo al programa por parte de la ciudadanía.
¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?	Aparte de mantener la infraestructura pública y/o comunal en condiciones de funcionalidad, permite a las autoridades comunales decidir el uso de los recursos públicos en la adquisición de los bienes y servicios que necesitan, incrementando legitimidad política y aumentando los niveles de gobernabilidad de las autoridades municipales.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	Las autoridades comunales deben ser capaces de elaborar sus planes anuales de trabajo, los planes de acción y las solicitudes de asignación, así como ponerse de acuerdo para establecer sus prioridades, utilizar adecuadamente los apoyos comunales y fiscalizar el correcto cumplimiento de la normativa asociada.
¿Cuáles son las principales acciones de las organizaciones?	La MPC y las municipalidades distritales tienen que determinar el Crédito Anual, suscribir convenios, transferir los recursos, atender los apoyos comunales solicitados y supervisar el uso correcto del presupuesto. Los funcionarios municipales deberán aprender a gestionar los apoyos comunales mediante este nuevo mecanismo de participación ciudadana implementado.
¿Quiénes son los aliados estratégicos internos?	Las autoridades municipales y comunales.
¿Quiénes son los aliados estratégicos externos?	La cooperación internacional.

Nota: Elaboración propia

3.4.2 Prototipo de alta resolución

En base a este concepto final y después de haber realizado una serie de testeos, se ha diseñado el prototipo final de alta resolución. El prototipado lo hemos dividido en dos etapas, la primera de ellas referida al proceso de implementación del programa, y la segunda, asociada al proceso de gestión de los apoyos comunales en el marco del

nuevo mecanismo de participación que plantea el programa. En ambos casos se hace fundamental la participación de todos los involucrados.

3.4.2.1 Implementación del Programa Camachic

La implementación del programa consiste en ejecutar una serie de acciones administrativas que permitan posteriormente, el normal desenvolvimiento de la gestión misma de los apoyos comunales.

Paso 1: Aprobación de la Ordenanza Municipal

Todo inicia con la voluntad política del Concejo Municipal de la Municipalidad Provincial de Celendín, donde se aprueba la ordenanza municipal que crea y regula el nuevo mecanismo de participación ciudadana para mejorar la eficiencia de la asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales en la atención de los apoyos comunales solicitados por la población rural, a través del Programa Camachic, nombre que alude a las asambleas democráticas de hombres y mujeres miembros del ayllu en el Perú antiguo, donde se tomaban decisiones en torno a los intereses de la comunidad. La ordenanza regula todo el proceso y aprueba todos los formatos a utilizarse. La propuesta debe originarse en la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto y garantizar su viabilidad técnica, legal y presupuestal.

Paso 2: Determinación del Crédito Anual

El presupuesto del programa está compuesto por aportes de asignación fija y variable. Los aportes de asignación fija se distribuirán por igual a cada territorio, mientras que los aportes de asignación variable serán distribuidos de manera diferenciada tomando en cuenta los factores de distribución establecidos en la ordenanza municipal. Por ejemplo, una municipalidad de centros poblados con mayor población rural o caseríos en su jurisdicción no puede recibir igual Crédito Anual que uno pequeño con menos comunidades rurales que atender.

Los aportes de asignación fija son los recursos que las municipalidades distritales ponen a disposición del programa, a razón de 2 UIT por cada territorio de su jurisdicción y, los aportes de asignación variable, a cargo de la Municipalidad Provincial de Celendín será de 4 UIT por cada una de las municipalidades de centros poblados y agregados territoriales existentes en la provincia, vale decir, el aporte total por los 50 territorios sería de 200 UIT, más las 5 UIT destinadas financiar el Premio a la Eficiencia, cuya regulación para la evaluación, calificación y determinación de los ganadores se aprobará vía decreto de alcaldía.

El dinero será distribuido entre los 50 territorios de acuerdo a estimaciones sobre la cantidad de población rural, el número de caseríos y anexos a su cargo, el nivel de

pobreza del distrito y la extensión del territorio, a los cuales los conoceremos como factores de distribución. En función a ello vamos a realizar un ejercicio sobre una distribución de recursos en el cuadro siguiente, pero siempre teniendo en cuenta que la ordenanza municipal que aprueba la directiva que ponemos como ejemplo en los anexos del presente trabajo, establece un mecanismo mucho más complejo.

Tabla 23

Simulación de distribución del Crédito Anual

Crédito Anual									
N.º	Distrito	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial	Factor	Aporte de asignación variable		Aporte de asignación fija		Crédito Anual	
1	Cortegana	Agregado Territorial de Cortegana	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
2		MCP Musadén	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
3		MCP Andamachay	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
4		MCP Villanueva	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
5		MCP Dos de Mayo	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
6		MCP Candén	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
7		MCP Yagén	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
8	Chumuch	Agregado Territorial de Chumuch	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
9		MCP Nuevo Bello Aurora	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
10		MCP Rambrán	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
11	Miguel Iglesias	Agregado Territorial de Chalán	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
12		MCP Muyoc Chico	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
13		MCP Pizón	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
14		MPC Campo Alegre	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
15		MPC Jorge Chávez	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
16	La Libertad de Pallán	Agregado Territorial de Pallán	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
17		MCP Ramoscucho	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
18		MCP Nueva Esperanza	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
19		MCP Quinamayo	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
20	Huasmín	Agregado Territorial de Huasmín	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
21		MCP Jerez	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33

22		MCP Santa Rosa	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
23		MCP Lagunas	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
24		MCP Vista Alegre	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
25		MCP Chugur	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
26		MCP El Tingo	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
27		MCP Llaguán	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
28		MCP Lagunas Pedregal	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
29		MCP Tahuán	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
30	Sorochuco	Agregado Territorial de Sorochuco	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
31		MCP Salacat	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
32		MCP Cruzpampa	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
33		MCP El Tingo	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
34		MCP La Chorrera	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
35		MCP Quengomayo	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
36		MCP La Ocsha	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
37		MCP Rejopampa	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
38		MCP Cochapampa	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
39		MCP Llavidque	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
40	Sucre	Agregado Territorial de Sucre	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
41		MCP Calconga	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
42		MCP Vigaspampa	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
43		MCP Cruzconga	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
44	Utco	Agregado Territorial de Utco	1	S/	6,866.66	S/	10,300.00	S/	17,166.66
45		MCP El Limón	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
46	José Gálvez	Agregado Territorial de José Gálvez	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
47		MCP Fraylecocha	3	S/	20,600.00	S/	10,300.00	S/	30,900.00
48	Jorge Chávez	Agregado Territorial de Jorge Chávez	2	S/	13,733.33	S/	10,300.00	S/	24,033.33
49	Oxamarca	Agregado Territorial de Oxamarca	4	S/	27,466.66	S/	10,300.00	S/	37,766.66
50		MCP Piobamba	5	S/	34,333.33	S/	10,300.00	S/	44,633.33
Total			150	S/	1,029,999.81	S/	515,000.00	S/	1,544,999.81

Nota: Elaboración propia

Paso 3: Suscripción de los Convenios de Cooperación

Con los montos del Crédito Anual determinados, la MPC procede a elaborar y suscribir los Convenios de Cooperación con las municipalidades distritales. El convenio que se suscribe es por distrito y no por territorio, por lo que, será necesario firmar 11 convenios. El Convenio de Cooperación desarrolla los derechos, obligaciones y responsabilidades de todos los involucrados en el proceso de implementación y gestión del programa Camachic. Dentro de las responsabilidades asumidas, las municipalidades distritales no solo se comprometen a financiar el programa, sino a ejecutar las actividades establecidas en el PAT de cada territorio.

Paso 4: Elaboración de la propuesta de PAT

En base al Crédito Anual asignado, las municipalidades de centros poblados y los agregados territoriales elaboran su respectivo Plan Anual de Trabajo (PAT). Si bien, esto es un trabajo de alcaldes y regidores de la municipalidad delegada y, en el caso de los agregados territoriales, de los tenientes gobernadores de las comunidades rurales que lo integran, el responsable es uno solo, el Alcalde Delegado o el Delegado Mayor, este último es el teniente gobernador elegido entre las autoridades comunales de los caseríos del agregado territorial correspondiente.

El PAT contiene los objetivos estratégicos del territorio, las actividades a desarrollar y, por cada actividad, una meta, indicador, medio de verificación, responsable, presupuesto estimado y cronograma de ejecución aproximado. Por supuesto que cada actividad tiene que ser justificada y evidenciada en el documento.

Paso 5: Debate y aprobación del PAT

El proyecto del PAT es propuesto por las autoridades comunales en base a la priorización realizada en talleres participativos convocados para tal fin. Luego, el Alcalde Delegado o el Delegado Mayor, convoca a las autoridades comunales a la Asamblea Comunal. Las autoridades comunales y líderes de las organizaciones intracomunales convocadas están debidamente acreditadas por la Asamblea Comunal dentro de los parámetros establecidos en la ordenanza municipal y cuya lista será aprobada y modificada por acuerdo de concejo de la municipalidad distrital correspondiente.

Una invitación para una reunión se envía a través de un documento que establece la fecha, hora y lugar de dicha reunión, y que, al ser firmada, se considera entregada a efectos de validez; una invitación enviada sin seguir el proceso estipulado resulta en la anulación del procedimiento y cualquier registro creado.

Si las autoridades comunales no pueden ser localizadas para la entrega del documento de citación, la notificación se considera válida si, como cuestión de registro, se

proporciona un testimonio ante el juez de paz en el área de jurisdicción (o el documento se entrega a un familiar de la autoridad presente en la reunión, en presencia del juez). En la asamblea, todos los convocados tienen derecho a hablar y votar, mientras que la otra población residente presente puede tomar la palabra, pero sin derecho a voto. Las decisiones se toman por mayoría simple, y en caso de empate, corresponde al Alcalde Delegado o el que hace sus veces, resolver el asunto. Los acuerdos deben formalizarse en las actas correspondientes, las cuales tienen que estar firmadas por todos los presentes; en el caso que alguien se niegue a firmar, se hace constar tal hecho en el acta como una observación al final. Dichas actas, redactadas por triplicado, serán válidas, solo si están firmadas por la mitad más uno de los presentes.

Las asambleas comunales pueden llevarse a cabo en cualquier época del año y la convocatoria puede ser realizada por cualquiera de las autoridades comunales, siempre que previamente hayan solicitado por escrito al Alcalde Delegado o al Delegado Mayor que la convoque dentro de los cinco días siguiente. Transcurrido dicho plazo sin respuesta, la autoridad comunal solicitante podrá efectuar la citación, siguiendo las mismas normas formalidades, debiendo estar dirigida a las autoridades comunales y a los líderes de organizaciones intracomunal acreditados, incluyendo al propio Alcalde Delegado o al Delegado Mayor que no atendió la solicitud de convocatoria, adjuntando copia del cargo de la mencionada solicitud.

Paso 6: Aprobación formal del PAT

El acta de la Asamblea Comunal que aprobó el PAT será llevada al Concejo Municipal de la municipalidad de centros poblados que corresponda, o al Concejo de Tenientes Gobernadores en el caso del agregado territorial. Allí, mediante un acto simbólico, se formaliza la adopción de los acuerdos, mediante la aprobación y suscripción por parte de los regidores, del acta de aprobación del PAT. La ordenanza municipal que aprueba el programa prevé los casos en los que no se apruebe formalmente los PAT que cuenten con aprobación por parte de la Asamblea Comunal.

Paso 7: Evaluación preliminar del PAT

El Alcalde Delegado o Delegado Mayor, eleva el PAT a la municipalidad distrital de su jurisdicción, a fin de que los funcionarios municipales puedan emitir un informe preliminar con su opinión favorable o desfavorable respecto del documento. Básicamente se trata aquí de que el PAT cumpla con los requisitos formales y sustanciales exigidos por la ordenanza municipal. El informe es puesto conocimiento del Concejo Municipal de la municipalidad distrital y esta lo aprueba o desaprueba. El

acuerdo de concejo y todos los actuados son remitidos a la Municipalidad Provincial de Celendín.

Paso 8: Evaluación final y aprobación de los PAT

Con la opinión de la municipalidad distrital y luego de haber levantado las observaciones planteadas en su momento, el alcalde distrital remite los PAT de su jurisdicción a la Municipalidad Provincial de Celendín, a fin de que sean evaluados por los funcionarios que correspondan. Verificado el cumplimiento de los requisitos, la Municipalidad Provincial de Celendín emite un informe final por cada PAT. Los informes finales tienen que aprobar la versión final de cada PAT y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, elaborará el Informe General, el mismo que incluye a todos los PAT que se encuentren conformes en el plazo establecido. Con las opiniones técnicas, legales y presupuestales, el Informe General pasa al Concejo Municipal de la Municipalidad Provincial de Celendín para ser aprobado.

Paso 9: Incorporación de los PAT en la formulación del presupuesto

Una vez publicada la ordenanza municipal que aprueba los PAT contenidos en el Informe General, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Celendín procede a programar y formular en el presupuesto las actividades contenidas en los PAT. Esto asegurará que el Presupuesto Institucional de Apertura del año siguiente contemple las partidas para la ejecución de los apoyos comunales priorizados.

Paso 10: Talleres de capacitación a funcionarios municipales

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto planifica la organización de eventos relacionados al desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, tanto de la MPC como de las municipalidades distritales, a fin de que cada uno de ellos gestione las acciones a su cargo, como la evaluación de los PAT, de los planes de acción, de las solicitudes de asignación, así como la elaboración de las fichas técnicas y los requerimientos, los reportes mensuales y los informes finales de rendición de cuentas, entre otras acciones, el personal municipal tiene que estar en la capacidad de implementar el programa.

Paso 11: Talleres de capacitación a autoridades comunales

Sin embargo, las autoridades comunales, los líderes de organizaciones intracomunales y la población rural en general que desee, también podrá capacitarse en temas como la elaboración de los PAT, los planes de acción y el cuadro de necesidades, las solicitudes

de asignación, las actas de priorización, la elaboración de los informes finales de rendición de cuentas, así como su tramitología. Será también importante capacitar en acciones de fiscalización a la población rural.

3.4.2.2 Gestión del Programa Camachic

La gestión del programa abarca las acciones realizadas por los involucrados cuya finalidad última es la ejecución de las intervenciones en forma de apoyos comunales.

Paso 12: Transferencias económicas

La Municipalidad Provincial de Celendín en base a los montos establecidos en el Convenio de Cooperación, procede a transferir los recursos económicos acordados a las cuentas de las municipalidades distritales. Estas transferencias se realizan durante el mes de enero del año siguiente en el que se aprobó el PAT. Las municipalidades distritales lo incorporan en una partida determinada, cuyo carácter intangible, establecido en la ordenanza municipal y los convenios de cooperación, garantizará que dichos recursos públicos solo puedan ser utilizados para financiar el programa.

Paso 13: Elaboración y aprobación de Planes de Acción

En los meses previos a la ejecución de las intervenciones públicas, el Alcalde Delegado o el Delegado Mayor elaboran sus planes de acción para cada actividad priorizada en el PAT. Los planes de acción tienen que desarrollar el proceso de intervención y deben contener, un cuadro de necesidades, es decir, la lista de bienes y servicios solicitados en forma de apoyos comunales. Las actividades asociadas al proceso de intervención tienen que enmarcarse dentro de los Parámetros de Utilización establecidos en la ordenanza, vale decir, la adquisición de bienes, predios y servicios. Asimismo, los planes de acción, que contienen un monto estimado del costo de la actividad en base al Cuadro de Necesidades, también deberán establecer la Contrapartida Obligatoria por parte de la comunidad rural, la misma que se estima en un mínimo del 10% del valor presupuestado en el Plan de Acción cuando se trate de aporte en bienes y/o servicios, y del 5% cuando la contrapartida se ofrezca en recursos financieros, es decir, en dinero. Cada Plan de Acción debe ser aprobado en Asamblea Comunal.

Paso 14: Presentación de la Solicitud de Asignación

Las autoridades comunales solicitan el financiamiento de la ejecución de las intervenciones a cargo de su Crédito Anual asignado, mediante la presentación de las solicitudes de asignación. Se presenta una solicitud por cada Plan de Acción elaborado. Los requisitos son que estén dirigidas al alcalde distrital, sellada y firmada por el Alcalde

Delegado o Delegado Mayor, o su representante autorizado, las Esquelas de Citación a la Asamblea Comunal donde se aprobó el Plan de Acción correspondiente en original, obviamente el Plan de Acción y tanto las actas que la aprueban, así como las evidencias de que la necesidad existe. Los encargados de recibir los documentos remiten las solicitudes de asignación al área de participación ciudadana o la que haga sus veces, de la municipalidad distrital.

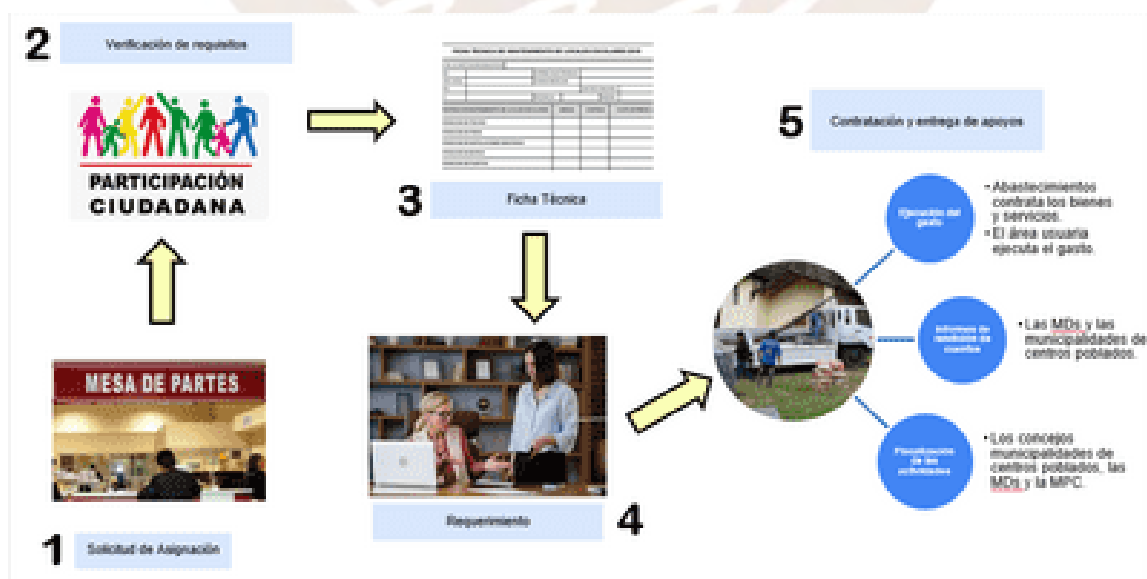
Las solicitudes de asignación pueden contener asignaciones por emergencia, esto es, solicitudes de presupuesto para atender algunas emergencias no planificadas en el PAT. Asimismo, se pueden solicitar recursos adicionales no programados, y de existir disponibilidad de presupuesto en la municipalidad distrital, esta puede efectuar el gasto, pero los montos utilizados serán descontados del Crédito Anual del año próximo.

Paso 15: Evaluación de requisitos formales y sustanciales

El área de participación ciudadana de la municipalidad distrital correspondiente evalúa el cumplimiento de los requisitos formales de la Solicitud de Asignación y luego de ello, envía el expediente a la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, para que, en base a ciertos criterios establecidos en la ordenanza, se declare la validez de la solicitud presentada. Uno de estos criterios es que exista compatibilidad entre el pedido establecido en la solicitud y lo establecido en las actas de acuerdos; todo ello debe estar detallado en el Plan de Acción diseñado y este debe desarrollar la actividad a ejecutar según lo aprobado en el Plan Anual de Trabajo.

Figura 3

Proceso de implementación



Nota: Elaboración propia

Otro criterio será verificar fechas, firmas, huellas digitales y demás procedimientos en las Esquelas de Citación para así declarar su validez. Los territorios solicitantes tienen que contar con saldo en su Crédito Anual. Finalmente, se deberá evaluar si la actividad, el Plan de Acción, así como los bienes y servicios solicitados, cumplen con los fines establecidos en la ordenanza y están enmarcados dentro de los Parámetros de Utilización. De ser necesario, la municipalidad distrital dispondrá la visita de inspección al lugar donde se prestarán o utilizarán los bienes y/o servicios requeridos.

Paso 16: Elaboración de la Ficha Técnica y Requerimientos

Si el expediente presentado tuviese una evaluación positiva, será declarada su validez. Inmediatamente el alcalde distrital dispone que el área que correspondiese elabore la Ficha Técnica. Esta es elaborada con la participación de las autoridades comunales, en función al Plan de Acción presentado y es el documento técnico que sincera la necesidad de las acciones de mantenimiento, así como las cantidades exactas de bienes y servicios requeridos para la atención de las intervenciones. La Ficha Técnica debe ir acompañada del documento original donde se precisa la Contrapartida Obligatoria aportada por la comunidad rural. Debemos indicar que el formato de documento que garantiza tal contrapartida será elaborada por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Celendín, según la directiva que regula el programa y que forma parte de este proyecto de innovación (revisar los anexos).

Una vez aprobada la Ficha Técnica, y en conformidad con ella, se elabora el Requerimiento de Bienes y Servicios, el mismo que es presentado al área de abastecimientos de las municipalidades distritales.

Paso 17: Contratación de bienes y servicios

Es el proceso mediante el cual el área de abastecimientos de la municipalidad distrital realiza las acciones conducentes a la adquisición de los bienes y la contratación de los servicios solicitados.

Paso 18: Ejecución de las Intervenciones y Descuento

Las municipalidades distritales de acuerdo al área que corresponda, reciben los bienes y servicios y le da su conformidad para luego entregarlos a las comunidades rurales beneficiadas. Así, cuando se trate de trabajos de mantenimiento a cargo de la municipalidad distrital, el área de infraestructura es la encargada de elaborar la Ficha Técnica, los requerimientos de bienes y servicios, así como la ejecución de las

intervenciones y, por tanto, dar la conformidad correspondiente para que procedan los pagos. Finalmente, las oficinas de presupuesto de las municipalidades distritales descuentan la cantidad de dinero utilizado en cada intervención del Crédito Anual, hasta agotarlo.

Paso 19: Fiscalización de las Ejecución de Intervenciones

La fiscalización es un proceso de vigilancia a la ejecución de intervenciones que realizan de oficio o a pedido de parte, los concejos municipales de la Municipalidad Provincial de Celendín, de las municipalidades distritales o de las municipalidades de centros poblados. Ante las denuncias, los regidores ejercen su autoridad para solicitar documentos a cualquier instancia interviniente, recomendando mejoras o iniciando denuncias e investigaciones de ser el caso. Deberá elaborarse un manual de fiscalización concejal alineado a las atribuciones de los regidores reguladas en la Ley Orgánica de Municipalidades con facultades para conformar comisiones investigadoras si el caso denunciado así lo requiere.

Paso 20: Seguimiento a la Ejecución de Intervenciones

Desde el inicio de la ejecución de las intervenciones, las municipalidades distritales tienen la obligación de emitir el Reporte de Ejecución Mensual de las Intervenciones (REMI). El REMI, dentro de los cinco días últimos de cada mes será elevado a la Municipalidad Provincial de Celendín para que la Subgerencia de Participación Ciudadana, en coordinación con el área afin correspondiente, pueda realizar el seguimiento a las actividades priorizadas, verificando el cumplimiento estricto de los requisitos exigidos por las normas y realizando las recomendaciones necesarias para mejorar la ejecución de tales intervenciones.

Paso 21: Elaboración de Informes Finales de Rendición de Cuentas

Las municipalidades distritales y las municipalidades de centros poblados, al finalizar cada año, elaboran en enero del año siguiente al que se ejecutó el PAT, sus respectivos Informes Finales de Rendición de Cuentas, donde se establecen las actividades ejecutadas, la forma y cantidad en que los bienes y servicios fueron utilizados, entre otros datos necesarios para saber si la intervención realizada cumplió sus objetivos.

En este punto se tomarán además dos medidas importantes para mejorar el control y la transparencia del gasto público realizado. Por un lado, se dispondrá la publicación de los reportes mensuales y los informes aprobados y, por otro, se establecerá un régimen de sanciones administrativas con recortes al Crédito Anual a las comunidades rurales

infractoras y a las municipalidades distritales que incumplan la presentación de los reportes e informes de rendición de cuentas.

Paso 22: Evaluación y aprobación del Informe General de Rendición de Cuentas

En base a los Informes Finales de Rendición de Cuentas, la Municipalidad Provincial de Celendín, de manera aleatoria, elige un porcentaje de las intervenciones ejecutadas con la finalidad de evaluar los resultados y hacer un examen exhaustivo de las mismas, para verificar que se han realizado correctamente y se han cumplido con los objetivos propuestos. El conjunto de Informes Finales de Rendición de Cuentas conforma el Informe General de Rendición de Cuentas que es elaborado por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la MPC que será elevado para su aprobación en el Concejo Municipal provincial.

A continuación, realizamos un ejercicio del desarrollo de los pasos descritos en el prototipo de alta resolución, a fin de poder dar una idea de las etapas, plazos, cronograma y responsables.

Tabla 24

Prototipo de alta resolución

Programa Camachic					
Años	Etapas	Meses	Pasos	Responsable	Entidad
2026	Implementación del Programa	Enero	Aprobación de la Ordenanza Municipal	Concejo Municipal	Municipalidad Provincial de Celendín
		Enero	Determinación del Crédito Anual	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	Municipalidad Provincial de Celendín
		Febrero - Marzo	Suscripción de los Convenios de Cooperación	Alcaldes provincial y distritales	MPC y Municipalidades Distritales
		Febrero - Marzo	Elaboración de la propuesta del Plan Anual de Trabajo (PAT)	Alcalde Delegado o Delegado Mayor	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial
		Marzo - Abril	Debate y aprobación del PAT	Asamblea Comunal	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial
		Abril	Aprobación formal del PAT	Concejo Municipal o Concejo de Tenientes Gobernadores	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial
		Mayo	Evaluación preliminar del PAT	Oficina de Presupuesto	Municipalidades Distritales
		Junio - Julio	Evaluación final y aprobación de los PAT	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	Municipalidad Provincial de Celendín

		Julio	Incorporación de los PAT en la programación y formulación presupuestal	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	Municipalidad Provincial de Celendín
		Abril - Julio	Talleres de capacitación a funcionarios municipales provinciales y distritales	Subgerencia de Participación Ciudadana	Municipalidad Provincial de Celendín
		Agosto - Noviembre	Talleres de capacitación a autoridades comunales y líderes de organizaciones intracomunales	Subgerencia de Participación Ciudadana	Municipalidad Provincial de Celendín
2027	Gestión del Programa	Enero	Transferencias económicas a municipalidades distritales	Oficina de Tesorería	Municipalidad Provincial de Celendín
		Febrero - Noviembre	Elaboración de los Planes de Acción	Alcalde Delegado o Delegado Mayor	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial
		Febrero - Noviembre	Aprobación de los Planes de Acción	Concejos Municipales	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial
		Febrero - Diciembre	Presentación de las solicitudes de asignación	Alcalde Delegado o Delegado Mayor	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial
		Febrero - Diciembre	Evaluación sobre el cumplimiento de los requisitos formales	Oficina de Participación Ciudadana	Municipalidades Distritales
		Febrero - Diciembre	Evaluación sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales	Unidad de Organización Responsable	Municipalidades Distritales
		Febrero - Diciembre	Elaboración de la Ficha Técnica	Unidad de Organización Responsable	Municipalidades Distritales
		Febrero - Diciembre	Elaboración del Requerimiento de Bienes y Servicios	Unidad de Organización Responsable	Municipalidades Distritales
		Febrero - Diciembre	Contratación de los Bienes y Servicios	Oficina de Abastecimientos	Municipalidades Distritales
		Febrero - Diciembre	Ejecución de las Acciones de Mantenimiento o Entrega de los Bienes y Servicios	Unidad de Organización Responsable	Municipalidades Distritales
		Febrero - Diciembre	Descuento al Crédito Anual	Oficina de Presupuesto	Municipalidades Distritales
		Febrero - Diciembre	Elaboración del Reporte de Ejecución Mensual de las Intervenciones (REMI)	Unidad de Organización Responsable	Municipalidades Distritales

2028	Febrero - Diciembre	Seguimiento a la Ejecución de Intervenciones	Subgerencia de Participación Ciudadana	Municipalidad Provincial de Celendín
	Febrero - Diciembre	Fiscalización de la Ejecución de Intervenciones	Concejos Municipales	MPC , Municipalidades Distritales y Municipalidades de Centros Poblados
	Enero	Elaboración del Informe Final de Rendición de Cuentas	Unidad de Organización Responsable	Municipalidades Distritales
	Enero	Elaboración del Informe Final de Rendición de Cuentas	Alcalde Delegado o Delegado Mayor	Municipalidad de Centros Poblados o Agregado Territorial
	Febrero - Abril	Evaluación de las Ejecución de las Intervenciones	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	Municipalidad Provincial de Celendín
	Mayo - Junio	Aprobación del Informe General de Rendición de Cuentas	Concejo Municipal	Municipalidad Provincial de Celendín

Nota: Elaboración propia

En la actualidad existe una alternativa para hacer más eficiente la asignación del gasto en los proyectos de inversión mediante la incorporación de mecanismos de participación ciudadana a través del presupuesto participativo, pero para el caso del gasto corriente no existe una propuesta. El Programa Camachic se presenta como una solución para mejorar la eficiencia de la asignación de los recursos públicos en la gestión de los apoyos comunales, es decir, no para el universo que representa el uso del gasto corriente, sino para un caso particular de él: los apoyos comunales en las zonas rurales de provincias como Celendín.

Para poder tener una idea más clara de la implementación y gestión del Programa Camachic hemos diseñado una ordenanza que lo crea y, al mismo tiempo, aprueba una directiva que lo regula. Esta directiva intenta asentar en la realidad la propuesta planteada y forma parte de los anexos de este trabajo. Creemos que la innovación descrita puede replicarse en otras provincias similares a Celendín.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD

En el presente capítulo se hará el análisis de deseabilidad por parte de los usuarios finales; el análisis de factibilidad en el que nos referiremos a la capacidad de los gobiernos locales para afrontar el servicio, y el análisis de viabilidad, que tiene como propósito explicar si es sostenible económicamente ejecutar el programa para la Municipalidad Provincial de Celendín y las demás municipalidades distritales intervinientes.

4.1. Análisis de deseabilidad

Hemos formulado preguntas a diversos actores que intervendrían en el proceso de implementación del programa para tener una idea aproximada de cuánto desean que se ponga en marcha. En ese sentido, mediante entrevistas y grupos focales, hemos podido realizar algunas preguntas como si creen que ¿solucionaría algún problema?, ¿será del agrado de la población rural?, ¿realmente los funcionarios y autoridades municipales quieren ser parte del programa?

Al respecto debemos indicar que todos los actores (alcalde provincial, alcaldes distritales, funcionarios municipales, autoridades comunales y líderes de las organizaciones intracomunales), creen que buena parte del problema público escogido, sería resuelta. Las respuestas son diversas entre uno y otro entrevistado, pero todos coinciden que la propuesta de solución planteada, es decir, crear mecanismos de participación para determinar el uso del presupuesto estatal para actividades financiadas con gasto corriente, es disruptiva. Las únicas voces en contra de la idea que la propuesta no solucionaría el problema, fueron las de dos funcionarios públicos de las municipalidades distritales de Cortegana y Sorochuco⁶¹, sobre todo, porque se muestran pesimistas en cuanto a su posible aplicación. Indicaron estos funcionarios que las comunidades rurales serían incapaces de elaborar los PAT y Planes de Acción, lo cual retrasaría la ejecución de los apoyos comunales. En base a ello es que se plantearon la realización de capacitaciones a las autoridades comunales.

Cuando la pregunta consistía en cuánto les gustaría la innovación propuesta a las autoridades comunales, a los líderes de organizaciones intracomunales y a la población rural en su conjunto, los más entusiastas en este caso fueron los propios beneficiados, que regularmente no son parte de las decisiones sobre el uso de los recursos públicos. En este punto, algunos alcaldes distritales, con evidente molestia por la disminución de sus niveles de discrecionalidad producto de la implementación del programa, buscaban argumentos para poder justificar el rechazo que causaría una medida como esta en la

⁶¹ Roly Miranda y Ciro Valdez

población rural que ya estaría acostumbrada a otra forma de atender los apoyos comunales que solicitan.

Los funcionarios públicos cuestionaron la viabilidad del programa, intentando justificar la lenta ejecución de las intervenciones públicas, fundamentando su oposición en la características propias de la gestión pública, lo cual abonaría finalmente a que las autoridades comunales no acepten de buen agrado la propuesta innovativa. No fue así con el alcalde provincial, quien, luego de haberle explicado de manera detallada el prototipo de alta resolución, indicó que sería del agrado de las comunidades rurales beneficiadas. Además, debemos tener en cuenta que la planificación realizada con un año de anticipación (elaboración de los PAT), permite agilizar los procesos realizados el año de ejecución de las intervenciones públicas.

A quienes les gustó más la propuesta fue a los principales beneficiarios del programa, es decir, a pobladores rurales y autoridades comunales, no solamente por el hecho de que van a formar parte de las decisiones, sino y sobre todo, porque ya no tendrán que suplicar a un alcalde o funcionario que atienda sus pedidos. Las autoridades comunales, muestran su total satisfacción con el programa, pues los haría menos dependientes de las decisiones de gobierno.

En este punto, tenemos que responder a la pregunta de cuánta aceptación tiene el programa en opinión de las autoridades municipales y los funcionarios y servidores públicos que allí laboran. Las autoridades comunales muestran dudas respecto del nivel de aceptación que alcaldes y servidores tengan sobre la implementación del programa. Indican que, si bien hay voluntad de los alcaldes distritales, no confían en que los funcionarios y servidores públicos quieran ser parte de Camachic, dado que la implementación del programa les quita discrecionalidad y avasalla la improvisación reinante en los gobiernos locales.

Los alcaldes distritales están divididos entre la posición de formar parte del programa dentro de los cánones establecidos en la ordenanza y los que no quisieran tener nada que ver con la implementación de algunos de los pasos requeridos para ponerlo en funcionamiento. El alcalde provincial se ha mostrado mucho más activo y propositivo al respecto, buscando involucrarse con la propuesta innovativa, creyendo en sus fines.

Consideramos que el programa será aceptado por los actores involucrados, sobre todo, porque la Municipalidad Provincial de Celendín a través de su alcalde provincial, muestra un alto nivel de influencia y alto nivel de deseabilidad. La principal autoridad alcanzó un alto nivel de deseabilidad luego de que expusiéramos la propuesta y le mostráramos los beneficios asociados. Los alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, así como las demás autoridades comunales van a recibir grandes cuotas de legitimidad frente a la población rural que representan, pues van a lograr

financiar las actividades que les permita alcanzar los objetivos de sus comunidades sin tener que estar viajando constantemente a las ciudades, sedes de los gobiernos locales, para apelar a la buena voluntad de las autoridades municipales. El nivel de deseabilidad de estos actores es alto. Lo mismo podemos decir de la ciudadanía que se encuentra organizada en diferentes organizaciones intracomunales, pues ahora tendrán la posibilidad de debatir y decidir sus prioridades con posibilidades reales de obtener un financiamiento para mejorar sus infraestructuras productoras de servicios públicos sin tener que someterse para ganar el favor político de las autoridades municipales.

Tabla 25

Análisis de deseabilidad

Actor	Nivel de influencia	Nivel de deseabilidad
Alcalde Provincial	Alto	Alto
Alcaldes Distritales	Medio	Medio
Funcionarios públicos municipales	Alto	Bajo
Autoridades comunales	Alto	Alto
Líderes de las organizaciones intracomunales	Alto	Medio

Nota: Elaboración propia

Los gobiernos locales distritales, muestran un nivel medio de deseabilidad, por cuanto aún no conocen certeramente los réditos políticos de la aplicación del programa, pero, sobre todo, porque se descargan de un problema que siempre los aqueja, tener en sus manos la difícil decisión de a quién favorecer o no con los apoyos comunales, pues el riesgo constante es que los no beneficiados se muestren resentidos con su gestión.

Asimismo, los gobiernos locales distritales van a recibir un financiamiento extra (aporte de asignación variable) por parte de la Municipalidad Provincial de Celendín, y cuya ejecución del gasto estará bajo su responsabilidad. Siendo los gobiernos locales los más cercanos a la población, los réditos políticos serán capitalizados principalmente por los alcaldes, que serán percibidos como los principales responsables de los apoyos brindados.

4.2. Análisis de factibilidad

El análisis de factibilidad nos permitirá determinar las posibilidades reales que tiene el programa de ser implementado en base a la aceptación de los operadores municipales y los beneficiarios del programa. En función a ello, hemos podido recoger las respuestas de los actores a las siguientes preguntas: ¿los funcionarios y servidores municipales

cuentan con las capacidades para implementar el programa?, ¿la Municipalidad Provincial de Celendín cuenta con los recursos legales, humanos y logísticos ejecutar la innovación?, ¿las municipalidades involucradas cuentan con el tiempo adecuado para la implementación del programa? Como vemos, hemos tratado de intervenir en tres ejes relativos a las capacidades humanas de los servidores públicos, los recursos con los que cuenta la entidad municipal y el manejo de los tiempos.

Para poder dar respuesta a las preguntas planteadas hemos llevado cabo una serie de entrevistas a los actores involucrados y se ha realizado un análisis de algunos instrumentos de gestión de las municipalidades⁶² estudiadas⁶³. En este caso, los principales actores son las autoridades municipales, entre ellos, alcaldes y regidores, funcionarios y servidores, así como un experto en gestión municipal⁶⁴.

Las acciones administrativas a cargo de los funcionarios y servidores municipales corresponden a sus atribuciones establecidas en los instrumentos de gestión. Es decir, la gran mayoría del trabajo a desarrollar es parte intrínseca de la naturaleza de su puesto. Por ejemplo, la planificación le corresponde a las oficinas de planeamiento y presupuesto, los mantenimientos serán realizados por el área de infraestructura, el responsable de mesa de partes tendrá que derivar la documentación ingresada, etc. Por ello es que todos los actores coincidieron en responder afirmativamente sobre si los trabajadores municipales tienen las competencias, atribuciones y conocimientos para poder gestionar las acciones administrativas necesarias para la implementación del programa. Ni siquiera las autoridades comunales consultadas dudaron en este punto, pues se tiene la confianza de que no existen trámites nuevos que puedan representar un problema para la administración municipal.

Cuando pasamos a desarrollar la parte concerniente a las capacidades institucionales de los gobiernos locales, podemos decir que, la Ley Orgánica de Municipalidades otorga autonomía normativa, administrativa y económica a los gobiernos locales. La emisión de ordenanzas municipales, resoluciones y decretos de alcaldía, tomar acuerdos en el Concejo Municipal, entre otras actuaciones, son parte de las facultades que la ley en referencia les reconoce. Incluso, la suscripción de convenios de cooperación y la realización de transferencias dinerarias, está regulado por la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En base a esta norma, la Ley Orgánica de Municipalidades establece como atribuciones del Concejo Municipal la aprobación de convenios de cooperación interinstitucional y otorga al alcalde la atribución celebrarlos

⁶² El Reglamento de Organización y Funciones, el Presupuesto Institucional de Apertura y el Plan Anual de Contrataciones.

⁶³ Municipalidad Provincial de Celendín, Municipalidad Distrital de Cortegana, Municipalidad Distrital de La Libertad de Pallán, Municipalidad Distrital de Huasmín y Municipalidad Distrital de Sorochuco.

⁶⁴ CPC Helmer Alberto Araujo Vásquez, gerente municipal de la Municipalidad Provincial de San Marcos.

en materias de su competencia, como lo regulado en el inciso c del artículo 73, donde se faculta a las municipalidades provinciales la posibilidad de suscribir convenios con las municipalidades distritales para ejecutar servicios públicos municipales. En suma, existe capacidad legal de las entidades involucradas.

Por otro lado, los gobiernos locales cuentan con los servidores remunerados para llevar a cabo los procesos necesarios para la implementación del programa. Justamente por eso es que se les otorga a las municipalidades distritales la ejecución del gasto, pues dárselo a las municipalidades de centros poblados implicaría hacer crecer la burocracia estatal con 39 nuevas unidades ejecutoras, cada una de ellas con su área de abastecimientos y otros servidores para poner en marcha los sistemas administrativos y funcionales necesarios; esto es todavía más complicado en el caso de los Agregados Territoriales. Tanto la Municipalidad Provincial de Celendín como las municipalidades distritales cuentan con una serie de infraestructuras, equipos, bienes, personal y otros recursos como para poner en funcionamiento el programa.

Finalmente, es necesario indicar que la programación de las actividades desarrolladas a mayor detalle en el prototipo de alta resolución cuenta con un cronograma que permita ajustar los tiempos cada año a las necesidades del programa. Si analizamos detenidamente el proceso de implementación del programa propuesto, nos daremos cuenta que la elaboración de los PAT, por ejemplo, se hace con un año de anterioridad, con la finalidad de que las actividades priorizadas en ese instrumento de gestión comunal puedan ser programadas y formuladas en el PIA del año siguiente. Es decir, la planificación asegura el manejo de los tiempos y garantiza la agilidad de los procedimientos para que cada una de las actividades pueda llevarse a cabo sin contratiempos. Todo esto fue observado por el experto y el alcalde provincial.

4.3. Análisis de viabilidad

En el proceso de analizar la viabilidad del programa Camachic, hemos podido identificar la sostenibilidad económica de la propuesta. Para esto vamos a preguntarnos ¿las municipalidades cuentan con presupuesto para financiar el programa?, ¿los beneficiarios realizarán algún tipo de desembolso?, ¿Cuál es el retorno de la inversión realizada por el Estado?

Para responder la primera pregunta hemos consultado con la funcionaria a cargo del área de presupuesto de la Municipalidad Provincial de Celendín y analizado, tanto el costo de los apoyos atendidos entre enero y junio de 2024, como las partidas normalmente utilizadas por la municipalidad provincial para atender los apoyos comunales. Esto, porque no existe una partida determinada para financiar apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín. Algunas municipalidades

distritales si programan una cantidad de dinero para “apoyos comunales”, pero son insuficientes y casi siempre se atiende más de lo programado.

A continuación, se presenta una tabla, donde se puede apreciar que, de la genérica bienes y servicios de los programas presupuestales presentados, se sacan regularmente los recursos destinados para atender apoyos de todo tipo. También se consideran otros programas presupuestales, sobre todo cuando se trata de la específica servicios diversos. Es difícil saber cuánto se destina a los apoyos en general, pues no existe una partida presupuestal definida para ello.

Tabla 26

Recursos para apoyos según PIA de la Municipalidad Provincial de Celendín

Recursos regularmente destinados a apoyos comunales en la municipalidad provincial de Celendín según PIA		
N°	Programa Presupuestal	Monto
1	Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	S/ 266,531.00
2	Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados	S/ 50,000.00
3	Desarrollo de la educación secundaria de menores	S/ 234,760.00
4	Mantenimiento de infraestructura pública	S/ 693,966.00
Total		S/ 1,245,257.00

Nota: Elaboración propia

En el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) solo hemos podido identificar algunas partidas, y aunque no todos los recursos están destinados a los apoyos, la cifra coincide con los estimados obtenidos de las 87 solicitudes de apoyo atendidos en el primer semestre del año 2024 que correspondieron a S/482,635.00 (Cuatrocientos ochenta y dos mil seiscientos treinta y cinco soles).

La Municipalidad Provincial de Celendín tendría que destinar S/1,055,750, entre las 200 UIT del aporte variable y las 5 UIT adicionales para financiar el Premio a la Eficiencia, para sostener económicamente el Programa Camachic. Como podemos apreciar, para financiar los apoyos comunales la Municipalidad Provincial de Celendín ha destinado cerca de un millón de soles, si duplicamos lo gastado en el primer semestre del 2024, y si lo comparamos con lo programado en el PIA. La Municipalidad Provincial de Celendín cuenta con los recursos presupuestales necesarios para financiar la implementación del programa, dado que actualmente viene gastando cantidades similares en la atención de los apoyos comunales.

Las municipalidades distritales, más cercanas a la población inclusive, gastan más que las 2 UIT por cada territorio que van a aportar al programa. Esto es corroborado por los funcionarios públicos municipales de los gobiernos locales distritales. En razón a lo expuesto, podríamos colegir que la respuesta a la primera pregunta planteada es afirmativa. Las municipalidades distritales aportan una cantidad de recursos, no solo por ser los beneficiarios directos del programa, sino porque ellos son los responsables del gasto y, claro, beneficiarios de los réditos políticos que ello implica. Los gobiernos locales financiarán lo que ya antes financiaban. La fuente de financiamiento será entonces el mismo, el FONCOMUN destinado al gasto corriente. Esto puede verse reforzado con la aprobación reciente de la ley que aumenta progresivamente el FONCOMUN⁶⁵.

Tabla 27

Recursos para apoyos utilizados primer semestre 2024

Costo en soles de los apoyos comunales ejecutados por la Municipalidad Provincial de Celendín entre enero y junio de 2024										
Mes	N.º	%	Solicitante	N.º	Naturaleza del pedido	N.º	Nivel de atención	N.º	Costo	
Enero	41	23.30	Comunidad rural	7	Esencial	6	SÍ	2	S/	9,571.00
					NO	4				
				No esencial	1	SÍ	1	S/	7,325.00	
				NO	0					
			Organización intracomunal	30	Esencial	21	SÍ	12	S/	8,604.00
					NO	9				
				No esencial	9	SÍ	4	S/	23,658.00	
				NO	5					
			Persona natural	4	Esencial	0	SÍ	0	S/	-
					NO	0				
					No esencial	4	SÍ	2	S/	14,896.00
					NO	2				
Febrero	36	20.45	Comunidad rural	8	Esencial	6	SÍ	2	S/	11,286.00
					NO	4				
				No esencial	2	SÍ	1	S/	7,921.00	
				NO	1					
			Organización intracomunal	25	Esencial	17	SÍ	7	S/	36,572.00
					NO	10				
				No esencial	8	SÍ	4	S/	25,947.00	
				NO	4					
			Persona natural	3	Esencial	0	SÍ	0	S/	-
					NO	0				
					No esencial	3	SÍ	2	S/	6,709.00
					NO	1				
marzo	24	13.64	Comunidad rural	6	Esencial	5	SÍ	1	S/	3,684.00
						NO	4			
					No esencial	1	SÍ	0	S/	-
					NO	1				

⁶⁵ Ley N° 32387, Ley que promueve la descentralización fiscal para incentivar el desarrollo de los gobiernos locales fortaleciendo el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

			Organización intracomunal	16	esencial	11	SÍ	7	S/	37,955.00
							NO	4		
					No esencial	5	SÍ	3	S/	29,468.00
							NO	2		
			persona natural	2	Esencial	0	SÍ	0	S/	-
							NO	0		
					No esencial	2	SÍ	1	S/	7,954.00
							NO	1		
abril	18	10.23	Comunidad rural	6	Esencial	6	SÍ	2	S/	14,792.00
							NO	4		
					No esencial	0	SÍ	0	S/	-
							NO	0		
			Organización intracomunal	10	Esencial	7	SÍ	4	S/	25,811.00
							NO	3		
					No esencial	3	SÍ	2	S/	12,628.00
							NO	1		
			Persona natural	2	Esencial	0	SÍ	0	S/	-
							NO	0		
					No esencial	2	SÍ	1	S/	9,965.00
							NO	1		
mayo	26	14.77	Comunidad rural	6	Esencial	5	SÍ	2	S/	10,579.00
							NO	3		
					No esencial	1	SÍ	1	S/	9,824.00
							NO	0		
			Organización intracomunal	17	Esencial	10	SÍ	6	S/	38,672.00
							NO	4		
					No esencial	7	SÍ	3	S/	19,578.00
							NO	4		
			Persona natural	3	Esencial	0	SÍ	0	S/	-
							NO	0		
					No esencial	3	SÍ	2	S/	16,976.00
							NO	1		
junio	31	17.61	Comunidad rural	6	Esencial	6	SÍ	2	S/	15,873.00
							NO	4		
					No esencial	0	SÍ	0	S/	-
							NO	0		
			Organización intracomunal	22	Esencial	13	SÍ	8	S/	43,921.00
							NO	5		
					No esencial	9	SÍ	4	S/	22,597.00
							NO	5		
			Persona natural	3	Esencial	0	SÍ	0	S/	-
							NO	0		
					No esencial	3	SÍ	1	S/	9,869.00
							NO	2		
totales	176	100.00	Comunidad rural	39	Esencial	34	SÍ	11	S/	482,635.00
							NO	23		
					No esencial	5	SÍ	3		
							NO	2		
			Organización intracomunal	120	Esencial	79	SÍ	44		
							NO	35		
					No esencial	41	SÍ	20		
							NO	21		
			Persona natural	17	Esencial	0	SÍ	0		
							NO	0		
					No esencial	17	SÍ	9		

				NO	8
total	176	Esencial	113	SÍ	55
				NO	58
		No esencial	63	SÍ	32
				NO	31

Nota: Elaboración propia

Asimismo, si bien existen esfuerzos adicionales producto de las nuevas obligaciones y responsabilidades establecidas en la ordenanza municipal, los gastos adicionales que representarán las actividades adicionales por parte de las entidades que participan en la puesta en marcha del programa, es un costo mínimo, dado que la gran mayoría de las actividades ya son parte inherente de las funciones de las unidades de organización existentes es sus estructuras orgánicas.

Respecto de la segunda pregunta concerniente al aporte de los beneficiarios, como se ha indicado, las comunidades rurales tendrían que realizar un aporte llamado Contrapartida Obligatoria, que puede darse en bienes (mínimo 10%) o en dinero (mínimo 5%). Esta contrapartida es importante porque compromete a los miembros de la comunidad y no permite que sean atendidos al 100% por las municipalidades, reforzando su identidad con las actividades. La contrapartida constituye un monto mínimo pues el aporte con mano de obra siempre es alto. En el caso de una actividad con un costo de S/8,000.00 por ejemplo, la contrapartida en dinero sería de S/400, monto accesible en comparación con el beneficio recibido.

Finalmente, el retorno de la inversión se verá no solo en la posibilidad que tienen los gobiernos locales para poder trasladar las decisiones sobre el uso de los recursos públicos a las comunidades rurales, mejorando sus niveles de aprobación ciudadana y claro, la legitimidad que buscan las autoridades municipales, sino también porque la población rural recibirá servicios públicos de mayor calidad, así como sentirá que su voz es escuchada y que formen parte de las decisiones.

CONCLUSIONES

En las comunidades rurales de Celendín se puede apreciar que existe infraestructura pública y/o comunal necesaria para la provisión de servicios públicos, cuyas condiciones adecuadas y su existencia misma depende de una eficiente asignación de recursos públicos destinados a su mantenimiento. Estas acciones necesitan de un oportuno suministro de bienes y/o servicios. Sin embargo, ante el requerimiento de bienes y/o servicios a los gobiernos locales, las autoridades municipales no pueden atender todos los pedidos, y los que sí lo hacen, se realizan discrecionalmente en función a la voluntad e interés del alcalde, contribuyendo al desorden y gestionando de manera ineficiente estas intervenciones, afectando seriamente a los usuarios de los servicios públicos y a las autoridades municipales que pierden legitimidad.

Una de las causas identificadas para la ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales ha sido el bajo nivel de consenso que encontramos a nivel de la comunidad rural cuando priorizan sus necesidades. El espacio de decisión para solicitar los apoyos no se da a nivel comunal sino de las organizaciones intracomunales al interior de la comunidad rural, por ello es que todos piden de todo y al mismo tiempo, generando que los pedidos de apoyo con bienes y/o servicios sea indiscriminado, entorpeciendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales para atenderlos, razón por la cual, los pocos pedidos que son atendidos, lo son de manera desordenada y sin priorizar adecuadamente tales intervenciones.

Por otro lado, las autoridades comunales al verse rebasadas por la realidad y no encontrar mecanismos institucionalizados para acceder a los recursos públicos, instauran mecanismos informales para obtener una decisión favorable a su pedido. Estos mecanismos están basados en el compadrazgo político, el cálculo electoral y, cuando no, la corrupción.

El problema se agudiza porque los criterios de priorización no están determinados claramente. Es decir, si bien las organizaciones intracomunales al interior de las comunidades rurales priorizan los bienes y/o servicios que van a solicitar a los gobiernos locales, la priorización de las necesidades y de las intervenciones públicas no cuentan con criterios mínimos que permitan determinar objetivamente una jerarquía entre ellas. Todo ello contribuye a que se prioricen la asignación de recursos a intervenciones no esenciales, afectando la eficiencia del gasto.

En el proceso de jerarquización de las causas hemos analizado que la tercera de ellas, referida a la permanencia de la improvisación y la discrecionalidad en la atención de los apoyos comunales tiene un alto nivel de impacto, por cuanto la falta de planificación

estratégica otorga un amplio margen para que la asignación recursos basada en el clientelismo político predominen en la administración pública municipal. Luego de llevar a cabo el análisis completo hemos definido desafío de innovación de la siguiente manera: ¿Cómo podemos reducir los niveles de discrecionalidad en la Municipalidad Provincial de Celendín para hacer eficiente la asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales en la atención de los apoyos comunales?

Al conceptualizar la idea nueva se ha considerado como punto central la necesidad de asignar recursos económicos a las municipalidades de centros poblados y los agregados territoriales para darles un marco presupuestal de referencia que funcione como una suerte de techo en función al cual se deben tomar decisiones en las comunidades rurales, mejorando los criterios de priorización en un nuevo espacio de participación. Los gobiernos locales, luego de una reingeniería económica, reorientarán el presupuesto invertido desordenadamente, al uso diligente y organizado como consecuencia de la distribución territorial de su presupuesto para atender los apoyos comunales

En base a este concepto final y después de haber realizado una serie de testeos, se ha diseñado el prototipo final, donde la Municipalidad Provincial de Celendín, mediante la aprobación de una ordenanza municipal crea el Programa Camachic y norma cada uno de sus procesos; entre ellos, se determina la existencia de un cofinanciamiento para constituir el fondo que será asignado a cada municipalidad de centros poblados, constituyendo el Crédito Anual, el mismo que se conformará tomando en cuenta la jurisdicción territorial y poblacional de las municipalidades de centros poblados y los agregados territoriales identificados.

Debemos indicar que el Crédito Anual tiene una asignación fija y otra variable. Los gobiernos locales distritales aportarán una determinada cantidad por cada municipalidad de centros poblados de su jurisdicción, mientras que, el aporte total de la Municipalidad Provincial de Celendín será distribuido de acuerdo a ciertos criterios como el número de habitantes, cantidad de caseríos, nivel de pobreza, etc. Estos criterios vienen a ser los factores de distribución en base a los cuales se estima el Crédito Anual por cada territorio.

Luego procede la suscripción de un convenio de cooperación el año inmediatamente anterior a la ejecución del presupuesto, cuya finalidad principal será la asignación de presupuesto a las municipalidades de centros poblados y a los agregados territoriales de su jurisdicción que se hará realidad con la respectiva transferencia de recursos.

La puesta en marcha del programa se inicia cuando las autoridades comunales se reúnen en asambleas comunales con la finalidad de determinar sus prioridades como territorio, todo esto, en base al techo presupuestal y los parámetros de utilización

establecidos en la ordenanza. Seguidamente, se elabora y aprueba el Plan Anual de Trabajo.

El gobierno local distrital, luego de recibida las solicitudes de asignación, contrata y entrega los bienes y/o servicios requeridos, para finalmente realizar el descuento correspondiente al Crédito Anual del territorio atendido. La verificación del buen uso de los bienes y/o servicios por parte de todos los actores del proceso, vale decir, las autoridades municipales y comunales, mediante acciones de fiscalización, supervisión y evaluación, debe traducirse en mejores servicios públicos a favor de la población.

Tanto las Municipalidad Provincial de Celendín como las municipalidades distritales van a invertir recursos económicos, no solo en la constitución del fondo, sino también, en los gastos adicionales que representarían las actividades para la puesta en marcha del programa. Sin embargo, es importante entender que actualmente, dicho gasto ya se viene realizando, solo que de manera desordenada y discrecional.

Por otra parte, todos los niveles de gobierno que intervienen en la implementación del programa tienen las competencias y capacidades para ejecutar las acciones que este necesita. Asimismo, no existen límites normativos para la emisión de la ordenanza municipal, la suscripción de los convenios, ni para la actuación de los gobiernos locales, y no existe un espacio temporal que signifique una traba para el desarrollo del programa. En ese sentido, podemos identificar una serie de beneficios que traería a todos los actores participantes en la implementación de este nuevo mecanismo de participación ciudadana, diseñado para mejorar la asignación de los recursos públicos en la atención de los apoyos comunales. Las comunidades rurales ahora participarán de la decisión del uso de los recursos estatales, podrán priorizar sus pedidos a nivel de la comunidad rural evitando el desbande de pedidos, y sus autoridades comunales, aprenderán a gestionar los recursos públicos.

Por otro lado, las municipalidades distritales verán aumentado su presupuesto anual, garantizando la atención oportuna de los apoyos comunales que les soliciten las comunidades rurales. Estos gobiernos locales también serán los responsables de la ejecución del gasto y los que entregarán los apoyos, ganando legitimidad frente a sus ciudadanos. La Municipalidad Provincial de Celendín por su parte, con este programa, garantiza la eficiencia del gasto destinado a los apoyos comunales, traslada la decisión de a quién apoyar y a quién no a las mismas comunidades, libera a su área de abastecimientos pues traslada tal responsabilidad, en cuanto a la contratación de bienes y servicios para la atención de los apoyos, a las municipalidades distritales. Todos, sin embargo, autoridades municipales y comunales, mejoran sus niveles de aprobación, ganando legitimidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Baraona, R. &. (2020). La planificación gubernamental en América Latina y en Chile. Estado, gobierno, gestión pública: *Revista Chilena de Administración Pública*, 188.
- Becerra, L. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar. *Revista de economía crítica*, 96-110. <https://revistaeconomicacritica.org/index.php/rec/article/view/134>
- Bloj, C. (2009). *El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6157-presupuesto-participativo-sus-potenciales-aportes-la-construccion-politicas>
- Camacho Pérez, J. A. (2020). Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. *Buen Gobierno*, núm. 28, 140-163.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República. <https://dhls.hegoa.ehu.eus/documents/5514>
- De Zutter, P. (2004). *Diez claves de éxito para el desarrollo rural basadas en las experiencias de los proyectos FEAS, MARENASS, CORREDOR y SIERRA SUR*. Lima: Editorial Horizonte. http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRADRADE_INTERVENCIONESRURAL.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2010). *Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado*. Lima: Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2010/12/documento-defensorial-13.pdf>
- Diez, A. (2003). Interculturalidad y Comunidades: Propiedad Colectiva y Propiedad Individual. *Debate Agrario N° 36*, 74. <https://cepes.org.pe/debate-agrario-n-36-diciembre-2003/>
- Escobal, J., Ponce, C., Pajuelo, R., y Espinoza, M. (2012). *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la sierra sur del Perú*. Lima: GRADE.

http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/LIBROGRRADE_INTERVENCIONESRURAL.pdf

- Flores Coapaza, P. A. (2024). Perjuicio económico estrapolado y sostenibilidad fiscal: el efecto de la corrupción en el Perú (2014-2019, 2021-2023). *Revista de Ciencia Política* N° 25, 149-171.
- Fort, R. y. (2015). *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- García, A. B. (2018). *La gestión pública fundamentada en la planificación estratégica con impacto en la ciudadanía*. Manabi, Ecuador.
- GIZ. (2013). *Desafíos y avances del desarrollo de capacidades del funcionario público en Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: GIZ.
- Gonzales, V. (2023). *Los tipos de intervenciones públicas para la gestión pública nacional, regional y local*. Obtenido de Escuela de Gobierno PUCP: <https://www.youtube.com/watch?v=Eq9phgbIWVE>
- Grompone, R. (2004). *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP Ediciones.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2011). *XVI Ciclo de formación: hacia un presupuesto participativo basado en resultados*. Lima: Propuesta Ciudadana. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cuaderno%20Descentralista%2030.pdf>
- Gutiérrez Ayala, M. (2015). El gasto público en el seno de la transparencia y rendición de cuentas. Una perspectiva argumentativa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Año 9, N° 17*, 173-188.
- INEI. (2017). *Resultados definitivos de los censos nacionales 2017 Cajamarca*. Lima: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. <https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>
- INEI. (2019). *Atlas de Población y Vivienda: Censos Nacionales 2017*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

- INEI. (2023). *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2023*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4274193-directorio-nacional-de-municipalidades-provinciales-distritales-y-de-centros-poblados-2023>
- INEI. (2023). *INEI. Departamento de Cajamarca celebra 165 aniversario*: <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/departamento-de-cajamarca-celebra-165-aniversario-11293/#:~:text=Cajamarca%20est%C3%A1%20constituida%20por%206%20513%20centros%20poblados.>
- LinkedIn. (s.f.). *¿Cuáles son las principales diferencias entre la planificación estratégica y la gestión estratégica?* Recuperado el Junio de 2025, de LinkedIn: <https://es.linkedin.com/advice/1/what-main-differences-between-strategic-planning?lang=es#:~:text=Las%20principales%20diferencias-,Las%20principales%20diferencias%20entre%20la%20planificación%20estratégica%20y%20la%20gestión,el%20cómo%20y%20el%20cuándo.>
- López, J. (2022). *Ineficiencia en la Gestión de Recursos Económicos en Zonas Rurales: El Caso de Cajamarca*. Editorial Universitaria. https://cies.org.pe/wpcontent/uploads/2022/06/3.2_desarrollo_sostenible_desarrollo_rural.pdf
- Martínez. R, Froylán; M, Gabriel de J. (2013). *Estrategia de manejo de la región prioritaria para la conservación Sierra Norte*. Lima: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. http://www.fec-chiapas.com.mx/sistema/biblioteca_digital/estrategia-chiapas.pdf
- Max-Nefef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro*. Madrid: Biblioteca CF+S.
- MEF. (s.f.). *Sobre Transparencia Económica y Fiscal - Capítulo II*. Recuperado el Junio de 2025, de Ministerio de Economía y Finanzas: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101004&view=article&catid=297&id=2193&lang=es-ES
- MIDEPLAN. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. <https://www.mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>

- Ministerio de Educación. (2009). Presupuesto Evaluado: Programa de Mantenimientos Escolares. Lima: MINEDU.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2009_mantenimeto_escuelas.pdf
- Montes, A. (2007). *Presupuesto participativo, inversión pública local y mejoramiento del empleo y el acceso a servicios básicos de la población rural: (el caso de los distritos de Omate y Puquina de la provincia General Sánchez Cerro, Moquegua)*. Arequipa: CIES, CEDER.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/AE7676434824CB97052574D5007CD2BF/\\$FILE/AlipiMontes.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/AE7676434824CB97052574D5007CD2BF/$FILE/AlipiMontes.pdf)
- Mujica, J., & Melgar, S. y. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Revista Elecciones*, 45-76.
- Novoa Cano, M. M., Carbajal Llauce, C. T., & Calderón León, M. F. (s.f.). *Eficiencia del Gasto Público en la Salud*. Recuperado el Junio de 2025, de Universidad Espíritu Santo:
<https://revistas.uees.edu.ec/index.php/Podium/article/view/1234/884#:~:text=Las%20graves%20consecuencias%20de%20la%20falta%20de,retrasos%2C%20sobrecostos%20y%20prestaciones%20adicionales%20no%20previstas.>
- Parra Vera, Y., Castañeda Casas, M. J., & Lozano Lozano, D. F. (2022). *Eficiencia del gasto público en Inversión: La herramienta EPICO (Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano)*. Bogotá: Dirección de Estudios Económicos.
- Peña, D. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar. *Revista de Economía Crítica*, 96-110.
- Pérez, M. (2023). *Problemas de Desempeño en la Gestión Pública Rural en Cajamarca*. *Revista de Estudios Sociales*, 45(3), 210-230.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9142757.pdf>
- PUCP. (2022). *Proyecto Final de Innovación. Guía de Elaboración del Trabajo de Investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
- Ramírez, L. (2022). *Infraestructura y Servicios en Comunidades Rurales: Un Estudio de Cajamarca*. *Revista de Administración Pública*, 52(4), 315-332.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1442/cap03.pdf

Remy, I. (2005). *Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política*. En IEP, *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (págs. 111-136). Lima: IEP. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116051004/estado.pdf>

Remy, I. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Propuesta Ciudadana. https://www.agroperu.pe/wp-content/uploads/agroperu_revista_6ta-edicion.pdf

Rueda, N. (2011). *La eficiencia y su importancia en el sector público*. *eXtoikos* N° 1, 38-47. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4017945>

SICCAM. (2016). *Directorio de Comunidades Campesinas del Perú*. Lima: Instituto del Bien Común. <https://ibcperu.org/publicacion/directorio-2016-comunidades-campesinas-del-peru/>

Soria, B. (2011). *Diccionario Municipal Peruano*. Lima: Ediciones Nova Print SAC. https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/9627/4/IV_PG_MGP_TI_Colachagua_Ram%C3%B3n_2021.pdf

Taguena Belmonte, J. A. (2021). La incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia. *Gestión y Política Pública, Volumen XXX, Núm. 1*, 101 - 125.

Trivelli, C., Escobal, J., & Bruno, R. (2009). *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate*. Lima: CIPCA, GRADE, IEP, CIES. <https://ibcperu.org/publicacion/directorio-2016-comunidades-campesinas-del-per>

Ventura-Almanza, M. J. (2024). Impacto de la participación ciudadana en la administración y calidad del gasto en los Gobiernos Regionales: Un análisis a la ciudad de Ayacucho-Perú. *Revista de Ciencias Sociales, Vol. 5 N° 1*, 102-119.

Vera Calderón, T. A., Mendoza López, H. A., Delgado Segovia, M. C., Chilán Fienco, I. L., Vega Guanuche, A. P., & Heredia López, G. A. (2024). La importancia de la planificación estratégica en organizaciones públicas y privadas. *Ciencia y Desarrollo. Universidad Alas Peruanas*, 195-208.

ANEXOS

Anexo1: Descripción de problemas públicos identificados

Opción 1

Reducida cobertura de los servicios públicos delegados entregados a las comunidades por parte de las municipalidades de centros poblados.

Este es un problema de afectación directa a la sociedad. La configuración predominantemente rural del país ha obligado a los gobiernos locales a delegar ciertos servicios públicos. Según el RENAMU 2022, 1546 municipalidades de centros poblados han recibido transferencias de recursos de su municipalidad provincial y/o distrital por un total de S/46,375,175; pero declararon haber gastado un total de S/55,171,287. Asimismo, 339 municipalidades de centros poblados refirieron que no recibieron transferencia alguna, sin embargo, registraron un gasto de S/3,910,217. Las municipalidades de los centros poblados no se encuentran en la capacidad de poder atender a la población rural de su jurisdicción de manera efectiva porque se los gobiernos locales los crean sin criterios técnicos ni presupuestales.

Mediante la Ley N.º 31079, se obligó a las municipalidades distritales y provinciales a transferir media UIT como mínimo a favor de las municipalidades de centros poblados, así como el pago de una dieta mensual del regidor distrital, al alcalde delegado. Esta medida, sin embargo, no resuelve los graves problemas que afronta la población rural con servicios públicos proveídos de manera deficiente.

Opción 2

Ineficiente gestión de los apoyos comunales por parte de los gobiernos locales en la zona rural de Celendín

Este problema es de inadecuado desempeño de los servicios de las intervenciones públicas. Entre el 2021 y 2025 la brecha financiera, es decir, la demanda de recursos para inversiones en saneamiento en Cajamarca, en el caso de sistemas de agua potable es 405 millones de soles en el ámbito rural, las instituciones educativas en riesgo en la zona rural son 3,720. Los servicios públicos asociados a la infraestructura inexistente o en malas condiciones, necesita de apoyos a las comunidades rurales con bienes y/o servicios, los cuales se brindan desordenada e ineficientemente. Los principales afectados en este caso son los pobladores de las comunidades rurales de Celendín, mientras que son los gobiernos locales quienes proveen la mayor cantidad de apoyos a su población, pero lo hacen de manera caótica, sin criterios de priorización.

La Municipalidad Provincial de Celendín entre el 2015 y el 2018 descentralizó la decisión para asignar los recursos presupuestales de la entidad provincial a las municipalidades de los centros poblados.

Opción 3

Inadecuado funcionamiento del presupuesto participativo en Cajamarca

Este problema está vinculado al inadecuado desempeño de los sistemas administrativos. La proporción de proyectos participativos en relación con el total de proyectos que ejecuta la Municipalidad Provincial de Cajamarca entre 2014 y 2015 es de 14%, es decir que, los 437 proyectos ejecutados por la provincia en los años mencionados, 60 se decidieron de manera participativa. El presupuesto asignado para los proyectos de inversión pública en los presupuestos participativos desalienta la participación de la ciudadanía. Actualmente, la decisión de las inversiones priorizadas son más decisión de los gobernantes que de la población misma. Como podemos ver, la población rural de Cajamarca ha perdido la capacidad de decisión sobre el uso de los recursos públicos para la ejecución de obras, pero esto pasa en todo el país y los responsables son los gobiernos locales. Recientemente, luego de la pandemia que afectó el proceso, se viene implementando el presupuesto participativo basado en resultados.

SELECCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

Luego de revisar todas las opciones de problema analizamos que a pesar de la evidencia limitada sobre el problema y sus causas; sin embargo, por la relevancia de sus efectos en la población y el desempeño de los gobiernos locales y, teniendo una ligera idea de una solución, hemos seleccionado como problema de gran incidencia la ineficiente gestión de los apoyos comunales por parte de los gobiernos locales en la zona rural de Celendín.

Proceso de descripción y selección del problema público

Problema Público	Dimensión	Descripción
Opción 1: Reducida cobertura de los servicios públicos delegados entregados a las comunidades por parte de las municipalidades de centros poblados	Tipo	Afectación directa a la sociedad
	Magnitud del problema	La configuración predominantemente rural del país ha obligado a los gobiernos locales a delegar ciertos servicios públicos. Según el RENAMU 2022, 1546 municipalidades de centros poblados han recibido transferencias de recursos de su municipalidad provincial y/o distrital por un total de S/46,375,175; pero declararon haber gastado un total de S/55,171,287. Asimismo, 339 municipalidades de centros poblados refirieron que no recibieron transferencia alguna, sin embargo, registraron un gasto de S/3,910,217
	Afectados	La población rural
	Responsables	Gobiernos locales y municipalidades de los centros poblados
	Antecedentes	Ley N° 31079, la misma que obligó a las municipalidades distritales a transferir media UIT como mínimo a favor de las municipalidades de centros poblados, así como el pago de una dieta mensual del regidor distrital, al alcalde delegado
Opción 2: Ineficiente gestión de los apoyos por parte de los gobiernos locales en la zona rural de Celendín	Tipo	Inadecuado desempeño de los servicios de las intervenciones públicas
	Magnitud del problema	Entre el 2021 y 2025 la brecha financiera, es decir, la demanda de recursos para inversiones en saneamiento en Cajamarca, en el caso de sistemas de agua potable es 405 millones de soles en el ámbito rural, las instituciones educativas en riesgo en la zona rural son 3,720. Los servicios públicos asociados a la infraestructura inexistente o en malas condiciones, necesita de apoyos a las comunidades rurales con bienes y/o servicios, los cuales se brindan desordenada e ineficientemente
	Afectados	La población rural de Celendín
	Responsables	Los gobiernos locales
	Antecedentes	Descentralización del presupuesto por parte de la Municipalidad Provincial de Celendín a las municipalidades de los centros poblados (2015-2018)
Opción 3: Inadecuado funcionamiento del presupuesto participativo en Cajamarca	Tipo	Inadecuado desempeño de los sistemas administrativos
	Magnitud del problema	La proporción de proyectos participativos en relación con el total de proyectos que ejecuta la Municipalidad Provincial de Cajamarca entre 2014 y 2015 es de 14%, es decir que, los 437 proyectos ejecutados por la provincia en los años mencionados, 60 se decidieron de manera participativa
	Afectados	La población rural de Cajamarca
	Responsables	Gobiernos locales
	Antecedentes	Implementación del presupuesto participativo basado en resultados

Anexo 2: Matriz de la arquitectura del problema

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas
Características de los apoyos comunales que brinda la Municipalidad Provincial de Celendín	Pregunta 1 ¿Cuál es la cantidad de apoyos comunales atendidos que satisfacen necesidades no esenciales de la población rural de Celendín?	Establecer la cantidad de apoyos comunales atendidos que satisfacen necesidades no esenciales de la población rural de Celendín	El 30% de los apoyos comunales atendidos satisfacen necesidades no esenciales de la población rural de Celendín	Registro de ingreso de solicitudes de apoyo Funcionarios municipales	Revisión documental Entrevistas
	Pregunta 2 ¿Qué porcentaje de los apoyos comunales atendidos por la Municipalidad Provincial de Celendín tienen como destinatarios a organizaciones intracomunales?	Determinar el porcentaje de los apoyos comunales atendidos por la Municipalidad Provincial de Celendín tienen como destinatarios a organizaciones intracomunales	El 80% de los destinatarios de los apoyos comunales atendidos por la Municipalidad Provincial de Celendín son las organizaciones intracomunales de las comunidades rurales	Autoridades comunales Registro de atención de apoyos comunales	Entrevistas Revisión de base de datos
Proceso de atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín	Pregunta 3 ¿Cuál es el procedimiento de atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín?	Describir el procedimiento de atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín	Inicia con las solicitudes de apoyo presentadas por las autoridades comunales, seguidamente el alcalde determina los apoyos que serán atendidos, luego se adquieren los bienes y/o servicios solicitados y finalmente son entregados a sus destinatarios	Funcionarios municipales Autoridades comunales	Entrevistas Entrevistas
	Pregunta 4 ¿Quiénes intervienen en el proceso de asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín?	Identificar los actores que intervienen en el proceso de asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín	Intervienen en el proceso de asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales las áreas de desarrollo social, alcaldía, presupuesto y administración de la Municipalidad Provincial de Celendín	Documentos de gestión Funcionarios municipales	Revisión documental Entrevistas
	Pregunta 5 ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los ciudadanos en relación a la atención de los apoyos comunales solicitados a la Municipalidad Provincial de Celendín?	Determinar el nivel de satisfacción de los ciudadanos en relación a la atención de los apoyos comunales solicitados a la Municipalidad Provincial de Celendín	Bajo nivel de satisfacción de los ciudadanos en relación a la atención de los apoyos comunales solicitados a la Municipalidad Provincial de Celendín	Autoridades comunales Población rural	Entrevistas Encuesta

Anexo 3: Matriz de consistencia sobre las causas del problema

Pregunta causal	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas	Método análisis
¿Qué genera la ineficiente asignación de los recursos públicos destinados a las zonas rurales para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín?	Las causas de la ineficiente asignación de recursos		Observación no participante	
	destinados a las zonas rurales de para la atención de los apoyos comunales en la Municipalidad Provincial de Celendín son el bajo nivel de consenso para la priorización de necesidades de las	Comunidades rurales	Entrevista	
	comunidades rurales, el uso de mecanismos informales para el acceso a los recursos públicos	Funcionarios públicos	Focus group	Rastreo de proceso
	y la permanencia de la discrecionalidad y la improvisación en la atención de los apoyos comunales.	Alcaldes delegados	Entrevista	
		Autoridades comunales y líderes intracomunales		

GUÍA DE ENTREVISTAS

La siguiente entrevista tiene por finalidad analizar la forma en que se vienen realizando los apoyos comunales en la provincia de Celendín. La información será tratada con absoluta reserva y será utilizada para asuntos exclusivamente académicos.

Fecha:

Lugar:

Entrevistado

Sobre el problema

1. ¿Cuáles son las situaciones en las que solicitan apoyo?
2. ¿Cómo priorizan los apoyos a solicitar?
3. ¿A qué autoridad regularmente solicitan apoyo?
4. ¿¿Cuál es el procedimiento que suele pasar las solicitudes de apoyo para ser atendidas?
5. ¿La Municipalidad Provincial de Celendín suele atender sus pedidos?
6. ¿Su comunidad es desatendida por su autoridad local?
7. ¿Qué factor considera primordial o importante para que su pedido sea atendido por el alcalde?
8. ¿Quiénes solicitan apoyo además de la autoridad de la comunidad?

Sobre las causas

9. ¿Por qué la comunidad pide una gran cantidad de apoyos y a varias autoridades?
10. ¿Cuáles cree usted que son las causas de que no se atiendan los apoyos solicitados?
11. ¿Quién cree usted que decide si se atiende o no su pedido?

Sobre posibles soluciones

12. ¿Qué le parece la propuesta planteada? ¿Cómo mejoraría?
13. ¿Cree que la propuesta solucione el problema identificado?
14. ¿Qué agregaría a la propuesta planteada para que mejore?
15. ¿Estaría dispuesto a aplicar la propuesta? ¿Por qué?

Sobre la deseabilidad

16. ¿La propuesta planteada solucionaría algún problema?
17. ¿Será del agrado de la población rural?
18. ¿Realmente los funcionarios y autoridades municipales quieren ser parte del programa?

Sobre la factibilidad

19. ¿Los funcionarios y servidores municipales cuentan con las capacidades para

- implementar el programa?
20. ¿La MPC cuenta con los recursos legales, humanos y logísticos ejecutar la innovación?
 21. ¿Las municipalidades involucradas cuentan con el tiempo adecuado para la implementación del programa?

Sobre la viabilidad

22. ¿Las municipalidades cuentan con presupuesto para financiar el programa?
23. ¿Los beneficiarios realizarán algún tipo de desembolso?
24. ¿Cuál es el retorno de la inversión realizada por el Estado?



Sistematización de entrevistas a autoridades comunales

Distrito	Municipalidad de centros poblados o agregado territorial	Caserío	Cargo	Resumen de respuestas
Cortegana	Cortegana	Santa Cruz	Teniente Gobernador	En mi comunidad solicita apoyo la iglesia evangélica a cada rato, y casi siempre les hacen caso porque son familiares de un regidor. Pocas veces apoyó, aunque sea con algo.
	Andamachay	Andamachay	Alcalde Delegado	Lo que cansa es que hay que rogarle al alcalde por un apoyo. Esperar y hasta quedarse sin almuerzo, gastar pasajes en vano porque ni lo encontramos.
Huasmín	Chugur	Túpac Amaru	Teniente Gobernador	La ronda apoyó al alcalde, por eso les apoyan cada vez que van Celendín. Nosotros como autoridades de un caserío ni caso nos hacen. Tenemos que estar detrás nomás del alcalde si queremos algo.
		Túpac Amaru	Presidente de Rondas	Para poder recibir apoyo necesitamos tener amigos y nosotros apoyamos al alcalde para que esté donde está, así que tiene que apoyarnos. Acá si no tienes vara no consigues nada.
	Jerez	Jerez	Alcalde Delegado	En mi centro poblado ha arreglado las calles la municipalidad y estamos agradecidos, pero cuando pedimos un apoyo pequeño solo piensan en los votos.
Sucre	Calconga	La Quinuilla	Teniente Gobernador	Nuestro caserío tiene pocos electores, por eso acá el alcalde no apoya. Todo lo hacen pensando en los votos. Para colmo hay que pedir reunión con el alcalde y esperar que nos atienda cuando quiere.
Miguel Iglesias	Chalán	José Olaya	Teniente Gobernador	No nos atienden nuestros pedidos, y eso que nosotros pedimos lo mismo a la municipalidad distrital y a la provincial, por si algo cae. Pero la verdad es que hay que ser amigo del alcalde, él es el que tiene la decisión al final.
Celendín	Celendín	La Masma	Teniente Gobernador	El profesor de la escuela hace sus pedidos por su lado y como es su gente del alcalde le dan todo, pero la comunidad tiene otras necesidades y como no tenemos llegada, a nosotros no nos hacen caso.
		Agua Dulce	Teniente Gobernador	Para nosotros es un problema solicitar apoyo, el alcalde nos apoya con una obra por comunidad, pero cuando necesitamos un apoyo pequeño tenemos que rogar para que nos atienda y escuche, y ni así nos apoya.
		Cahuaypampa	Teniente Gobernador	Lo que siempre tenemos que hacer las autoridades es visitar la municipalidad y buscar audiencia con el alcalde para hacerle entender la necesidad.
		Malcat	Teniente Gobernador	Pedimos cemento y arena para mejorar nuestra institución educativa, pero no hay plata dice el alcalde, y ¿cómo para la fiesta de Molinopampa sí hay?
Sorochnuco	Rejopampa	Rejopampa	Alcalde Delegado	Es muy difícil ponerse de acuerdo con todos, cada caserío pide por su lado. Todos estamos compitiendo porque el municipio nos dé presupuesto.
	Cruzpampa	Chugurmayo	Teniente Gobernador	El problema principal es que estamos a la decisión del alcalde, y si no eres de su partido, no te apoya. Además, la mayoría de los pedidos que hacemos no son atendidos, pedimos por gusto.
Utco	Limón	Shucamayo	Teniente Gobernador	Lo primero es que los pedidos tienen que ser por acuerdo en las reuniones de la comunidad, pero tanto en el distrito como en la provincia, el alcalde es el que tiene la decisión de apoyar y a él hay que persuadir.
Chumuch	Rambrán	Miraflores	Presidente de APAFA	La verdad ya nos hemos cansado de ir a ver al alcalde para que nos apoye, cansa estar detrás del alcalde y encima casi nunca se lo encuentra.
Oxamarca	Piobamba	Piobamba	Alcalde Delegado	En mi centro poblado tenemos problemas con las autoridades de Tallambo, porque nunca quieren coordinar para hacer un solo pedido, se mandan solos. Acá todos piden, pero a nadie lo apoyan ni a rondas ni APAFA.
Jorge Chávez	Jorge Chávez	Macas	Presidente de la JASS	Tenemos problemas fuertes por falta de agua, solicitamos apoyo, pero venimos por gusto a la municipalidad, no nos apoyan, siempre dicen que no hay plata, pero para fiestas siempre tienen.
La Libertad de Pallán	Nueva Esperanza	Nueva Esperanza	Alcalde Delegado	En mi caso, me siento decepcionado, yo lo apoyé al alcalde y ahora no quiere apoyarnos. Sabemos que de él depende si apoya o no. Nosotros solo trasladamos el pedido de las comunidades.
		Nueva Esperanza	Presidente de Club de Fútbol	Nosotros pedimos apoyo con polos, pero nos dieron unos polos de descarte, para un solo uso, malísimos, solo por cumplir a veces apoyan. Y eso que mi primo es el teniente alcalde, sino nada nos daban.

Sistematización de entrevistas a funcionarios municipales

Nombre	Cargo	Resumen de respuestas
Julio César Chávez Rodrigo	Alcalde Provincial de Celendín	Tenemos una política ya establecida: una obra por cada centro poblado (se refiere a una municipalidad de centros poblados). Las decisiones en este aspecto se toman por múltiples factores, como la presión social de las comunidades, los pedidos que realizan los regidores, y se hacen en función a los informes de las áreas responsables, y claro siempre que haya presupuesto para atenderlos. Los apoyos los atendemos de acuerdo a las posibilidades presupuestales de la municipalidad.
José Jitler Fernández Guevara	Teniente Alcalde de la MPC	Según lo que pienso, es necesario que el alcalde tome la decisión de a quién apoyar y a quién no, porque casi todos piden para fiestas y habiendo necesidades más urgentes no podemos dejar esa decisión en manos de la gente.
Salomón Goicochea Silva	Regidor de Oposición de la MPC	Que yo sepa, en los distritos al menos la decisión de apoyar a tal o cual comunidad lo ponen a consideración de su Concejo Municipal. En la municipalidad provincial decide el alcalde. Cuando solicitamos en la sesión de concejo un apoyo para alguna comunidad, muy pocas veces nos hacen caso.
Billy Absalón Rodríguez Chávez	Gerente Municipal de la MPC	Los apoyos solicitados ingresan por mesa de partes y pasa la sub gerencia de participación ciudadana para que emita su informe, luego de ello pasa a la gerencia municipal para que se haga efectivo. Claro que también hay muchos pedidos que se hacen de manera verbal y son atendidos. También hay pedidos que se registran como tales ni salen de almacén, pues se le da otra forma, como cuando piden apoyos las iglesias que son asociaciones privadas y no es posible apoyarlos así nomás.
Yethy Yovany Silva Rodríguez	Jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	He trabajado en distritos y allí sí tienen una partida para apoyos comunales, pero claro, siempre es el alcalde el que decide a quién hay que apoyar. En la MPC, los apoyos a veces tenemos que camuflarlos dentro de las actividades programadas en el POI, para asegurar un mayor financiamiento. La fuente de recursos que se usa para financiar los apoyos es la genérica 3 de bienes y servicios, principalmente con el FONCOMUN.
Idelso Francisco Chávez Díaz	Jefe de Abastecimientos	Existe demora en la adquisición de bienes y servicios para atender los apoyos y las obras, pero el problema está en que las áreas usuarias no hacen bien sus requerimientos. Para atender a tiempo algunos pedidos urgentes, fiamos, el proveedor confía en que le vamos a pagar aun cuando no hay orden de compra o de servicio.
Rusbel Velásquez	Responsable de Almacén	Nosotros nos hacemos cargo de la entrega de los bienes, pero la mayoría de los apoyos se entrega con retraso, a veces por demoras en abastecimientos o hasta porque el área usuaria se demora en dar su conformidad.

Anexo 5: Guía de encuesta

FICHA DE ENCUESTA

Nombres y Apellidos: _____

Edad: _____ Sexo: _____

Lugar de residencia: _____

Fecha: _____

1. ¿Aprueba o desaprueba la gestión del alcalde provincial?
2. ¿Aprueba o desaprueba la gestión del alcalde de su distrito?
3. ¿Los gobiernos locales apoyan a su comunidad?

Se aplicaron 100 encuestas en los mercados de Jerez, Sorochuco, Oxamarca, Cortegana, Celendín y Pallán, el domingo 22 de setiembre de 2024, distribuidos de la siguiente manera:

Mercado	Distrito	Cantidad
Jerez	Huasmín	17
Sorochuco	Sorochuco	14
Oxamarca	Oxamarca	10
Cortegana	Cortegana	11
Celendín	Celendín	36
Pallán	Pallán	12

RESULTADOS DE ENCUESTA

Distrito	Mercado	Aprobación del alcalde provincial			Aprobación del alcalde distrital			Recepción de apoyos comunales			Total, de encuestados
		Sí	No	NS/NO	Sí	No	NS/NO	Sí	No	NS/NO	
Celendín	Celendín	5	29	2	No aplica			9	22	5	36
Huasmín	Jerez	2	13	2	6	9	2	4	8	5	17
Sorochuco	Sorochuco	3	10	1	3	9	2	4	6	4	14
Oxamarca	Oxamarca	1	9	0	4	5	1	2	6	2	10
Cortegana	Cortegana	2	9	0	4	7	0	4	6	1	11
Pallán	Pallán	2	9	1	3	8	1	3	6	2	12
Totales		15	79	6	20	38	6	26	54	19	100

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

ORDENANZA MUNICIPAL N° 001-2026-CMPC

Celendín 10 enero de 2026

EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

POR CUANTO

EL CONCEJO MUNICIPAL PROVINCIAL DE CELENDÍN

VISTO:

El Acuerdo de Concejo de fecha 5 de enero de 2026 que aprueba la Directiva para la Implementación y Gestión del Programa Camachic, y;

CONSIDERANDO

Que, las municipalidades provinciales son órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia,

Que, conforme lo establece el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico. Esta obligación para que la autonomía política, económica y administrativa sea ejercida dentro del marco de las normas nacionales, significa que no debe entenderse como un poder absoluto e independiente de los principios y disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico nacional; sino todo lo contrario, es decir, que el ejercicio de las citadas autonomías tiene que entenderse dentro del cumplimiento estricto de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico nacional en cuanto le correspondan.

Que, de conformidad al artículo 8° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia; adicionalmente, el artículo 10° de la citada Ley define a la autonomía administrativa como, la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

Que, en la sesión ordinaria de concejo llevada a cabo el 5 de enero de 2026, aprobó la creación del Programa Camachic y la directiva para su implementación presentada por el jefe de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, acuerdo que se dio por unanimidad.

Estando a lo expuesto, y de conformidad con el numeral 8) del Artículo 9°, 3) y 5) del Artículo 20° y el Artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, el Concejo Municipal aprobó la siguiente:

ORDENANZA MUNICIPAL QUE APRUEBA LA DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA CAMACHIC

Artículo Primero.- CREAR el Programa Camachic como programa de la Municipalidad Provincial de Celendín con el propósito de optimizar la asignación de recursos públicos

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

destinados a los apoyos comunales en favor de la población rural de Celendín, a través de modelos de gestión participativos con la comunidad.

Artículo Segundo.- APROBAR la Directiva para la Implementación y Gestión del Programa Camachic.

Artículo Tercero.- ENCARGAR el cumplimiento de la presente ordenanza a la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.

Artículo Cuarto.- ENCARGAR a la Secretaría General la publicación de la presente ordenanza conforme a Ley y a la Oficina de Informática y Tecnologías de la Información su publicación en la página web de la entidad.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Ing. Julio César Chávez Rodrigo
ALCALDE

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

DIRECTIVA N° 001-2026-MPC/A

DIRECTIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA CAMACHIC

I. FINALIDAD

Fortalecer la participación ciudadana en la identificación de prioridades, planificación y gestión de recursos públicos destinados a financiar los apoyos comunales en la zona rural de Celendín.

II. OBJETIVO

Establecer las disposiciones técnico-administrativas que regulan la implementación del Programa Camachic.

III. ALCANCE

La presente directiva es de aplicación obligatoria para la Municipalidad Provincial de Celendín, las municipalidades distritales, las municipalidades de centros poblados, los caseríos y anexos de la provincia.

IV. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Decreto Legislativo N° 1088, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

V. DEFINICIONES

a) **Crédito anual**

Cantidad de dinero asignado a cada territorio en un año. Está compuesto por aportes fijos y variables otorgados por las municipalidades distritales y la Municipalidad Provincial de Celendín a razón de 2 y 4 UIT respectivamente.

b) **Convenios de cooperación**

Acuerdo bilateral establecido entre la Municipalidad Provincial de Celendín y las municipalidades distritales donde se establecen la finalidad y los compromisos asumidos por las partes en el proceso de implementación y gestión del programa Camachic.

c) **Plan anual de trabajo**

Es el instrumento de gestión comunal donde se establecen los objetivos de la comunidad rural, así como las metas y medios de verificación, los plazos, responsables y costos de cada una de las actividades a realizar durante un año. El plan anual de trabajo se elabora concertadamente, garantizando la participación de

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

las autoridades comunales, los líderes intracomunales y la población rural en su conjunto, y es aprobado el año inmediatamente anterior a su ejecución.

- d) **Plan de Acción**
Documento de planificación que desarrolla cada una de las actividades del PAT. Contiene el cuadro de necesidades.
- e) **Cuadro de necesidades**
Conjunto de bienes y servicios necesarios para ejecutar las acciones requeridas en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción; así como, el estimado de sus costos.
- f) **Apoyos comunales**
Procedimientos realizados por los gobiernos locales para garantizar la contratación y uso de los bienes y/o servicios con la finalidad de poner en funcionamiento la infraestructura pública y/o comunal en las zonas rurales de Celendín.
- g) **Comunidades rurales**
Agrupaciones de personas que habitan en espacios distintos a las ciudades o centros urbanos, constituido por el conjunto de caseríos y anexos ubicados en la zona rural de Celendín.
- h) **Organizaciones intracomunales**
Grupos de interés al interior de las comunidades rurales. Está conformado por pobladores que se organizan en torno a intereses comunes y tienen como objetivo influir en las decisiones públicas y comunales a fin de conseguir algún beneficio en favor de dichos intereses.
- i) **Infraestructura pública y comunal**
Conjunto de instalaciones, equipos y servicios necesarios para brindar los servicios públicos. La infraestructura pública es de propiedad del Estado, la infraestructura comunal pertenece a la comunidad rural.
- j) **Premio a la eficiencia**
Reconocimiento otorgado a los territorios que demuestran excelencia en el uso de los recursos públicos asignados, en conformidad con la evaluación y calificación que haga la Municipalidad Provincial de Celendín. Los ganadores serán premiados con 1 UIT adicional a su Crédito Anual.
- k) **Necesidades básicas**
Condiciones mínimas para garantizar la vida de la población, su dignidad y desarrollo como ciudadanos. Las necesidades básicas no son solo fisiológicas, también se consideran otras como la sensación de seguridad, pertenencia, reconocimiento y autorrealización.
- l) **Pedidos no esenciales**
Aquellos que se solicitan para beneficio individual o familiar, y cuyos bienes y servicios utilizados no son imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas de la población rural y la comunidad.
- m) **Delegado mayor**
Autoridad comunal de un agregado territorial. Es elegido entre los tenientes gobernadores de los caseríos del territorio que representa.
- n) **Asamblea comunal**
Reunión de los agentes participantes de un determinado territorio donde se identifican y priorizan las necesidades a ser atendidas con su Crédito Anual. Son convocadas por el alcalde delegado o el delegado mayor. Cualquiera de los agentes participantes puede solicitarle la convocatoria a una asamblea comunal, y convocarlas en el caso de su negativa.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

- o) Asignación de recursos**
Acto por el cual la Municipalidad Provincial de Celendín determina el Crédito Anual que le corresponde a cada territorio de la provincia.
- p) Asignación por emergencia**
Otorgamiento excepcional de recursos económicos adicionales para financiar la ejecución de actividades no programadas en el plan anual de trabajo con la finalidad de atender una emergencia para evitar un daño mayor a la infraestructura pública y/o comunal. Requiere ser sustentado por las autoridades comunales del territorio que lo solicitan. El monto entregado es descontado de su Crédito Anual del año siguiente.
- q) Contrapartida obligatoria**
Cantidad de dinero, bienes o servicios entregados por el territorio beneficiado como contraprestación por la ejecución de una actividad de su plan anual de trabajo. Es equivalente al cinco por ciento del valor de la ficha técnica en el caso de que se entregue dinero y, al diez por ciento, si consiste en bienes y/o servicios.
- r) Factores de distribución**
Criterios en base a los cuales se distribuye el Crédito Anual entre los territorios beneficiarios, para efectos de la presente directiva están considerados el nivel de pobreza del distrito, la cantidad de caseríos y anexos, la extensión territorial y la población del territorio.
- s) Ficha técnica**
Documento elaborado por el área usuaria de la municipalidad distrital que contiene las especificaciones técnicas para la ejecución de las actividades señaladas en el Plan de Acción. Contiene como mínimo los datos generales, la descripción de la actividad, los resultados esperados, los bienes y servicios requeridos, la estimación de su valor y, en base a esta, la determinación de la contrapartida obligatoria. Este documento reemplaza al Plan de Acción presentado.
- t) Parámetros de utilización**
Los constituyen el conjunto de actividades financiadas con los recursos económicos asignados a los territorios. Para el caso de la presente directiva serán la adquisición de bienes y predios, y la contratación de servicios, cuyo uso se destine al mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura pública y/o comunal.
- u) Solicitud de asignación**
Acto por el cual la municipalidad de centros poblados o el concejo de tenientes gobernadores, solicitan a su municipalidad distrital el financiamiento de las actividades programadas en el plan anual de trabajo.
- v) Agentes participantes**
Conjunto de personas acreditadas que participan en la priorización de sus necesidades y deciden el destino de los recursos asignados. Tienen derecho a voz y voto en las asambleas comunales de su territorio. Son agentes participantes los alcaldes delegados y sus regidores, los delegados mayores, los tenientes gobernadores, los agentes municipales y los líderes de las organizaciones intracomunales reconocidas por la comunidad rural y acreditadas por la municipalidad distrital.
- w) Agregado territorial**
Conjunto de caseríos y anexos que no forman parte de alguna de las municipalidades de centros poblados constituidos dentro del distrito, a excepción de la capital distrital. Para el caso de la presente directiva, su máxima autoridad será el concejo de tenientes

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

gobernadores, quienes elegirán entre sus miembros a su máximo representante, el delegado mayor.

x) Territorio

Es la jurisdicción compuesta por las comunidades rurales que pertenecen a una municipalidad de centros poblados o a un agregado territorial. En Celendín existen 50 territorios, 39 municipalidades de centros poblados y 11 agregados territoriales.

y) Coeficiente del factor

Es el número expresado en decimales menor o igual a uno que resulta de dividir el valor de los factores de distribución de cada territorio entre el máximo valor asignado a uno de ellos.

z) Municipalidad de centros poblados

Son órganos del gobierno local, encargados de la administración y ejecución de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados y se rigen por las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades. Son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial y administran un determinado territorio, el mismo que está compuesto por el caserío capital, los demás caseríos y los anexos.

VI. SIGLAS Y ABREVIATURAS

- MPC : Municipalidad Provincial de Celendín
- PAT : Plan Anual de Trabajo
- REMI : Reporte de Ejecución Mensual de las Intervenciones

VII. DISPOSICIONES GENERALES

1. El crédito anual

- El presupuesto del programa está compuesto por aportes fijos y variables. Los aportes fijos son aquellos que se distribuirán por igual a cada territorio y es equivalente a 2 UIT. Los aportes variables serán distribuidos de manera diferenciada a cada territorio tomando en cuenta los factores de distribución. El valor total del aporte variable a ser distribuido es de 200 UIT.
- El Crédito Anual asignado a cada territorio para el período de un año es la suma del aporte fijo y el aporte variable distribuido. El aporte variable de cada territorio es el cociente de una división donde el dividendo es el equivalente al producto entre el valor total a ser distribuido y el promedio de los coeficientes de factor de cada uno de los cuatro factores de distribución del territorio, y el divisor es la suma de los promedios de los coeficientes de factor de cada uno de los 50 territorios.
- El Crédito Anual por cada territorio tendrá en cuenta el saldo del año inmediatamente anterior, el descuento por asignaciones de emergencia y, de ser el caso, asignaciones correspondientes al Premio a la Eficiencia.

2. Los convenios de cooperación

- La Municipalidad Provincial de Celendín elabora y suscribe Convenios de Cooperación con las municipalidades distritales. El convenio desarrolla los derechos y obligaciones de todos los involucrados en el proceso de implementación y gestión del programa Camachic. Es firmado por distrito, no por cada territorio involucrado.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

- La Municipalidad Provincial de Celendín, en base a los montos establecidos en los Convenios de Cooperación, realiza la transferencia de los recursos económicos correspondientes al aporte variable a su cargo, a las cuentas de las municipalidades distritales. Estas transferencias se realizan durante el mes de enero del año siguiente en el que se aprobó el PAT y tienen carácter intangible, sólo puedan ser utilizados para financiar el programa.
- 3. El plan anual de trabajo**
- Las autoridades de las municipalidades de centros poblados y los agregados territoriales elaboran participativamente una propuesta de PAT, el mismo que es sometido a consideración de las asambleas comunales para su debate y aprobación.
 - El acta de la asamblea comunal que aprobó el PAT será ingresada para su aprobación formal al Concejo Municipal de la municipalidad de centros poblados que corresponda, o al Concejo de Tenientes Gobernadores en el caso del agregado territorial. En el caso que no se cumpla con esta formalidad, la municipalidad distrital realiza una visita al territorio para verificar la validez del acto de aprobación por parte de la asamblea comunal.
 - La municipalidad distrital emite un informe de evaluación del PAT puesto a su consideración por las autoridades de la municipalidad de centros poblados o del agregado territorial. El informe será favorable si el PAT cumple con los requisitos exigidos por la presente directiva; caso contrario, es devuelto a las autoridades comunales para el levantamiento de observaciones.
 - Con la opinión de la municipalidad distrital y luego de haber levantado las observaciones planteadas en su momento, el alcalde distrital remite los PAT de su jurisdicción a la Municipalidad Provincial de Celendín, a fin de que sean evaluados donde se verificará el cumplimiento de los requisitos para declarar su validez. La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, elabora el Informe General, el mismo que incluye a todos los PAT que se encuentren conformes en el plazo establecido. Con las opiniones técnicas, legales y presupuestales, el Informe General pasa al Concejo Municipal de la Municipalidad Provincial de Celendín para su aprobación.
 - Una vez publicada la ordenanza municipal que aprueba los PAT contenidos en el Informe General, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Celendín procede a programar y formular en el presupuesto las actividades contenidas en los PAT
- 4. La asamblea comunal**
- Los agentes participantes son convocados por el alcalde delegado o el delegado mayor a la asamblea comunal. La convocatoria se hace mediante una Esquela de Citación, detallando fecha, hora y lugar para la realización de la reunión; dejando constancia de su notificación válida mediante la firma del cargo respectivo.
 - En caso de no poder localizar a los agentes participantes, la notificación de las Esquelas de Citación se considerarán válidas siempre que se haya dejado constancia de tal hecho ante el juez de paz de la jurisdicción. Todo acto y acta son nulos cuando la convocatoria a todos los agentes participantes acreditados, no se haya realizado válidamente.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

- Las asambleas comunales pueden ser convocadas por cualquiera de los agentes participantes luego de haberlo solicitado por escrito al alcalde delegado o al delegado mayor y no tener respuesta de estos en siete días calendario, luego de lo cual, el solicitante queda facultado a convocarla con las mismas formalidades exigidas a las autoridades responsables. El acto de convocatoria debe incluir a todos los agentes participantes, inclusive al alcalde delegado o al delegado mayor, y debe estar acompañado de la copia del cargo de la solicitud presentada a estos.
- Los agentes participantes tienen derecho a voz y voto, sin embargo, pueden participar con derecho a voz otros ciudadanos, siempre que el director de debates lo permita con asquiescencia de la asamblea. Los acuerdos se toman por mayoría simple y, en caso de empate, dirime el alcalde delegado o el delegado mayor, según corresponda, o su representante, de ser el caso.
- La formalización de los acuerdos se plasma en el acta correspondiente, la misma que debe estar suscrita por todos los agentes participantes presentes, dejándose constancia de la negativa de firmar por parte de cualquiera de los participantes de darse el caso. El acta, suscrita en tres originales, será válida, siempre y cuando esté firmada por la mitad más uno de los agentes participantes que asistieron a la reunión.

5. Los talleres de capacitación

- La Oficina de Planeamiento y Presupuesto realiza talleres para el desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, tanto de la MPC como de las municipalidades distritales, relacionados a la gestión del Programa Camachic. Las capacitaciones deben estar ligadas a las acciones a su cargo, como son la evaluación de los PAT, los planes de acción y las solicitudes de asignación, así como, la elaboración de las fichas técnicas y los requerimientos, los reportes mensuales y los informes finales de rendición de cuentas, entre otras.
- Los talleres se organizarán también para capacitar a las autoridades comunales y los líderes de organizaciones intracomunales, en temas relacionados a la elaboración de los PAT, los planes de acción, el cuadro de necesidades, las solicitudes de asignación, las actas de priorización, los informes finales de rendición de cuentas, así como su tramitología.
- Las capacitaciones a la población rural estarán referidas a la gestión de las denuncias y las acciones de fiscalización de la ejecución de las actividades del PAT.

VIII. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

6. Los planes de acción

- Las autoridades comunales elaboran los planes de acción por cada una de las actividades priorizadas con la debida anticipación a la fecha programada para ejecutarlas. Cada plan de acción elaborado debe estar publicado y ser aprobado por la asamblea comunal.
- En base al valor estimado de los bienes y servicios contenidos en el cuadro de necesidades, se establecerá la naturaleza y cantidad de la contrapartida obligatoria aportada por la municipalidad de centros poblados o el agregado territorial correspondiente.

7. Las solicitudes de asignación

- Las autoridades comunales solicitan el financiamiento de la ejecución de las actividades priorizadas en su PAT, mediante la presentación de las solicitudes de asignación. A cada plan de acción elaborado le corresponde la presentación de una solicitud. Las solicitudes de asignación pueden contener asignaciones por emergencia.
- Las solicitudes de asignación deben estar dirigidas al alcalde distrital, llevar el sello y firma del alcalde delegado o del delegado mayor, según corresponda, o su representante autorizado.
- La solicitud debe estar acompañada del plan de acción, el original de las esquelas de citación a la asamblea comunal donde se lo aprobó, las copias fedateadas de las actas de la asamblea y del concejo municipal o del concejo de tenientes gobernadores, así como las evidencias de que la necesidad existe.
- El área de participación ciudadana de las municipalidades distritales, o las que hagan sus veces estarán a cargo de la evaluación del cumplimiento de los requisitos formales de las solicitudes de asignación, como las firmas y huellas digitales, la fecha de presentación, el plan de acción, las esquelas de citación, las actas de aprobación y las evidencias de la existencia de la necesidad.
- Las áreas encargadas del planeamiento evaluarán el cumplimiento de los requisitos sustanciales. Constituyen requisitos de validez los siguientes:
 - Compatibilidad entre los pedidos contenidos en la solicitud y en las actas que los aprobaron.
 - Correspondencia con el PAT de la actividad desarrollada por el plan de acción.
 - Los territorios solicitantes tienen que contar con saldo en su Crédito Anual.
 - Las actividades así como los bienes y servicios solicitados deben estar enmarcados dentro de los parámetros de utilización.
- Las municipalidades distritales pueden realizar visitas de inspección al lugar donde se realizará la intervención con la finalidad de verificar la existencia de la necesidad.

8. La ficha técnica

- Una vez declarada la validez de la solicitud de asignación, el alcalde distrital remite el expediente al área afín al pedido realizado con la finalidad de que esta elabore la ficha técnica.
- La ficha técnica es elaborada con la participación de las autoridades comunales solicitantes y tiene como base el plan de acción presentado.
- En el caso que la ficha técnica estime un costo superior al 20% del establecido en el plan de acción, las autoridades comunales pueden aceptar la afectación de su Crédito Anual con el compromiso de reducir el monto de otras actividades de su PAT, disminuir algunas metas del plan de acción o solicitar la devolución de su solicitud de asignación para elaborar un nuevo plan de acción.
- El expediente contiene el documento original donde se precisa la naturaleza y cantidad de la contrapartida obligatoria aportada por el territorio, la misma que es calculada en función al valor de la ficha técnica.
- La ficha técnica es aprobada mediante resolución de alcaldía y, en función a ella, el área encargada de elaborarla, presenta el requerimiento de los bienes y/o servicios comprendidos en el cuadro de necesidades, los cuales son adquiridos por el área de abastecimientos de la municipalidad distrital.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

9. Ejecución de las intervenciones

- El área usuaria encargada de elaborar la ficha técnica es la responsable de ejecutar las intervenciones solicitadas. En el caso que la solicitud de asignación consista en la ejecución de trabajos de mantenimiento, mejoramiento o construcción de infraestructuras, el área responsable será la gerencia de infraestructura o la que haga sus veces.
- Una vez adquiridos los bienes o prestados los servicios solicitados, el área usuaria, con el visto bueno del alcalde delegado o del delegado mayor, o su representante, da la conformidad correspondiente al proveedor.
- Luego de ejecutar los pagos a los proveedores de los bienes y/o servicios solicitados, la oficina de presupuesto de la municipalidad distrital, o la que haga sus veces, descuenta del Crédito Anual, la cantidad de dinero utilizado, hasta agotarlo.

10. La fiscalización y seguimiento de las intervenciones

- La MPC, las municipalidades distritales y las municipalidades de centros poblados, a través de sus respectivos concejos municipales, realizan acciones de vigilancia a las intervenciones ejecutadas en el marco del Programa Camachic.
- Los regidores realizan la fiscalización de las intervenciones de oficio o ante denuncias recibidas en forma particular o pública. Ejercen su autoridad para solicitar documentos a cualquier instancia interviniente, recomendando mejoras o impulsando denuncias e investigaciones de ser el caso.
- Las municipalidades distritales tienen la obligación de elaborar el Reporte de Ejecución Mensual de las Intervenciones y remitirlo a la MPC dentro de los cinco últimos días de cada mes. La Subgerencia de Participación Ciudadana, en coordinación con el área afin correspondiente, realizará el seguimiento de las intervenciones, verificando el cumplimiento estricto de los requisitos exigidos por las normas y realizando las recomendaciones necesarias para mejorar la ejecución de tales intervenciones.
- Las municipalidades distritales y las municipalidades de centros poblados, al finalizar cada año, elaboran en enero del año siguiente al que se ejecutaron las actividades del PAT, sus respectivos Informes Finales de Rendición de Cuentas, donde se establece la forma y cantidad en que los bienes y servicios fueron utilizados, así como el cumplimiento de las metas y objetivos planteados.
- El conjunto de Informes Finales de Rendición de Cuentas conforma el Informe General de Rendición de Cuentas que es elaborado por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la MPC que será elevado para su aprobación en el Concejo Municipal provincial.
- La MPC realiza de manera aleatoria la evaluación del 10% de las actividades ejecutadas en el año inmediatamente anterior. La evaluación consiste en verificar la correcta y eficiente utilización de los bienes y servicios entregados, así como el cumplimiento de los objetivos propuestos.

IX. DISPOSICIONES FINALES

Única.- La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el plazo de quince días, elabora los formatos de los siguientes documentos:

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

Solicitud de Asignación
Plan Anual de Trabajo
Formato de Plan de Acción
Convenio de Cooperación
Acta de Asamblea Comunal
Cuadro de Necesidades
Contrapartida Obligatoria
Reporte de Ejecución Mensual de las Intervenciones
Informe Final de Rendición de Cuentas

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN ENERO - JUNIO 2024

N.º	COMUNIDAD RURAL	SOLICITANTE	FECHA	PEDIDO	ATENCIÓN	NATURALEZA DEL PEDIDO
1	Tambopata	Caserío (memorial) - NOI	04/01	Cemento y agregados para puente	SÍ	Esencial
2	Cañas Bravas	Directora de I.E.	06/01	Construcción de aula para colegio	NO	Esencial
3	Vista Alegre	Persona natural (Hija) - NOI	03/01	Ataúd y gastos para sepultura	SÍ	No esencial
4	Perlamayo	Presidente de Rondas – OI	04/01	Alimentos para faenas comunales	SI	Esencial
5	Siete de junio	Representante de organización de jóvenes - OI	10/01	Uniforme e implementos para un equipo de Fútbol	SÍ	No esencial
6	Llanguat	Presenta de vaso de leche	13/01	Apoyo para mejorar local de vaso de leche	NO	Esencial
7	Bellandina	Padres de familia 5to año del colegio (presidente) - OI	02/01	Mantenimiento de carpetas de aula de colegio	NO	Esencial
8	Santa Elvira	Pastor de la iglesia	21/01	Apoyo para sepelio de vecino	NO	No esencial
9	Lluchu cauday	Club deportivo (presidente) - OI	05/01	Material para mantenimiento de trocha carrozable	SÍ	Esencial
10	La Manga	Comedor popular (presidente) - OI	02/01	Material para ampliación de comedor popular	SI	Esencial
11	Vista Alegre	Alcalde de CP	07/01	Banda para celebración de aniversario del C.P.	NO	No esencial
12	Callacat	Alcalde de Centro Poblado	29/01	Contratación de dos bandas para fiesta patronal	SI	No esencial
13	La Laguna	Caserío (teniente gobernador) – NOI	28/01	Construir una estatua de agradecimiento	SÍ	No Esencial
14	La Victoria	Caserío (Agente Municipal) - NOI	11/01	Apoyo con hormigón para casa comunal	NO	Esencial
15	El Progreso	Presidente de JASS	08/01	Limpieza de canal de regadío	NO	Esencial
16	La Masma	Persona natural – NOI	08/01	Cursos de oratoria para vecinos	NO	No Esencial
17	El Chorro	Presidente de la JASS - OI	09/01	Apoyo con material para construcción de un ambiente para cocina de I.E.	SÍ	Esencial
18	La Carpa	Teniente gobernador	16/01	Traslado de pobladores a gestión en la ciudad	NO	No esencial
19	Siete de junio	Padres de familia 5to año del colegio (presidente) - OI	11/01	Apoyo económico para una fiesta patronal	SI	No esencial
20	Redondo	Profesor tutor de promoción	12/01	Apoyo para ser padrino de promoción	NO	No esencial
21	Bellandina	Club deportivo	18/01	Pelotas para premiar a equipos deportivos	NO	No esencial
22	Nueva Esperanza	Representante de Madres de familia	28/01	Mantenimiento de acequia de regadío	NO	Esencial
23	Callacat	Caserío (Teniente Gobernador) - NOI	20/01	Panel solar para Puesto de Salud	NO	Esencial
24	Llavidque	Pastor de iglesia evangelista	25/01	Compra de bancas para iglesia	SI	No esencial
25	Huañambra	Agente Municipal-OI	12/01	Apoyo para contratar una maquinaria para apertura y afirmado de trocha carrozable	SÍ	Esencial
26	El Chorro	Presidente de Ronda Campesina	30/01	Compra de cables para instalación eléctrica	NO	Esencial
27	Huayllacbamba	Presidente de Comité de Gestión	14/01	Calaminas para casa comunal	NO	Esencial
28	El Progreso	Presidente de Ronda Campesina-OI	15/01	Apoyo con encementado, zócalos y veredas de casa comunal	SÍ	Esencial
29	La Palma	Caserío (Alcalde de Centro Poblado) – NOI	13/01	Tubos para instalación de agua en comunidad	SÍ	Esencial
30	EL Cedro	Presidente de APAFA	17/01	Presupuesto para mantenimiento de inmobiliario de I.E	SI	Esencial
31	Andamachay	Presidente de JASS	19/01	Mantenimiento de carretera por lluvia	NO	Esencial
32	Cochas	Director de I.E	21/01	Arreglo de mobiliario de I.E	SI	Esencial

33	Callacat	Caserío (memorial) - NOI	23/01	Solicita mantenimiento de techo de puesto de salud	NO	Esencial
34	Cochas	Club de madres	26/01	Alimentos para comedor popular	SI	Esencial
35	Dos de Mayo	Presidente de la JASS-OI	20/01	Apoyo con presupuesto para el mejoramiento de la captación de agua	SÍ	Esencial
36	Llanguat	Presidente de Ronda Campesina	29/01	Compra de cables para instalación eléctrica	SI	Esencial
37	Sanchán	Persona natural – NOI	14/01	Construcción de cancha de futbol	NO	No esencial
38	Llanguat	Club de madres	29/01	Alimentos para comedor popular	NO	Esencial
39	EL Cedro	Caserío (teniente gobernador) – NOI	30/01	Construir un puente de madera	NO	Esencial
40	Andamachay	Representante de Madres de familia	30/01	Tubos para instalación de agua potable	SI	Esencial
41	Chichir	Persona natural – NOI	15/01	Compra de un toro par alimento de fiesta	SÍ	No esencial
1	La Carpa	Comedor popular (presidente) - OI	05/02	Ampliación de comedor popular	NO	Esencial
2	Llavidque	Padres de familia 5to año del colegio (presidente) - OI	05/02	Alimentos para comedor popular	SI	Esencial
3	Huañambra	Persona natural (Hija) - NOI	06/02	Presupuesto para viaje de promoción de alumnos	SÍ	No esencial
4	Vista Alegre	Caserío (teniente gobernador) – NOI	07/02	Alimentos para faenas comunales	NO	Esencial
5	Perlamayo	Caserío (memorial) - NOI	07/02	Cemento y agregados para puente	SÍ	Esencial
6	Dos de Mayo	Club deportivo (presidente) - OI	07/02	Donación de Polos y shorts para equipos de futbol y vóley	SÍ	No esencial
7	Andamachay	Directora de I.E.	08/02	Regalos por el día de la madre	NO	No esencial
8	Llanguat	Alcalde de CP	08/02	Banda para celebración de aniversario del C.P	NO	No esencial
9	El Progreso	Presidente de JASS	09/02	Limpieza de canal de regadío	SI	Esencial
10	Siete de junio	Persona natural – NOI	09/02	Contratación de un puesto en municipio	NO	No Esencial
11	Callacat	Presidente de la JASS - OI	10/02	Construcción de un ambiente para comedor de I.E	SÍ	Esencial
12	La Laguna	Representante de organización de jóvenes - OI	11/02	Uniformes implementos para equipos de Fútbol	SÍ	No esencial
13	La Victoria	Padres de familia 5to año del colegio (presidente) - OI	12/02	Apoyo económico para una fiesta patronal	NO	Esencial
14	Siete de junio	Caserío (Agente Municipal) - NOI	14/02	Apoyo con regalos para rifa	NO	No Esencial
15	La Masma	Profesor tutor de promoción	15/02	Apoyo para ser padrino de promoción	NO	Esencial
16	Cañas Bravas	Presenta de vaso de leche	15/02	Apoyo para mejorar local de vaso de leche	NO	Esencial
17	Bellandina	Agente Municipal-OI	16/02	Apoyo para apertura y afirmado de trocha carrozable	SÍ	Esencial
18	Nueva Esperanza	Caserío (Alcalde de Centro Poblado) – NOI	17/02	Tubos y material para instalación de agua en comunidad	SÍ	Esencial
19	La Palma	Presidente de JASS – OI	17/02	Construcción de biodigestores	NO	Esencial
20	Tambopata	Presidente de Comité de Gestión	18/02	Contratación de grupo folclórico para fiesta de actividad de I.E.	SI	No esencial
21	La Manga	Persona natural – NOI	19/02	Compra de laptops para premiar a ganadores de concurso de I.E.	SÍ	No esencial
22	Bellandina	Presidente de Ronda Campesina-OI	20/02	Apoyo con materiales para construcción de veredas para casa comunal	SÍ	Esencial
23	Santa Elvira	Teniente gobernador	20/02	Traslado de pobladores a gestión en la ciudad	NO	No esencial
24	Redondo	Caserío (Agente Municipal) – NOI	21/02	Presupuesto para mejorar inmobiliario de I.E	NO	Esencial
25	Lluchu cauday	Club deportivo	21/02	Pelotas para premiar a equipos deportivos	NO	Esencial
26	Chichir	Presidente de JASS	22/02	Mantenimiento de carretera por lluvia	NO	Esencial

27	Huayllacamba	Caserío (Teniente Gobernador) - NOI	23/02	Panel solar para Puesto de Salud	NO	Esencial
28	El Progreso	Presidente de la JASS-OI	23/02	Apoyo con 15 bolsas de cemento, 10 fierros, 5 kg de alambre y tubos para el mejoramiento de la captación de agua	SÍ	Esencial
29	Huañambra	Pastor de la iglesia	24/02	Apoyo para sepelio de vecino	NO	No esencial
30	Andamachay	Director de I.E	24/02	Arreglo de mobiliario de I.E	SI	Esencial
31	Sanchán	Caserío (memorial) - NOI	25/02	Remuneración de un año para un personal de seguridad ciudadana	SÍ	No esencial
32	Llanguat	Pastor de iglesia evangelista	26/02	Compra de sillas, bancas y mesas para iglesia	SI	No esencial
33	EL Cedro	Club de madres	27/02	Alimentos para comedor popular	NO	Esencial
34	Callacat	Caserío (teniente gobernador) – NOI	27/02	Construir un puente de madera	NO	Esencial
35	El Chorro	Representante de Madres de familia	28/02	Regalos para banda de concurso de reinas	NO	No esencial
36	Cochas	Presidente de Ronda Campesina	28/02	Compra de cables para instalación eléctrica	NO	Esencial
1	Bellandina	Caserío (teniente gobernador) – NOI	02/03	Presupuesto para mantenimiento de trocha carrozable	SÍ	Esencial
2		Club deportivo (presidente) - OI	03/03	Gestión para la construcción de puesto de salud	NO	Esencial
3	Cañas Bravas	Caserío (memorial) - NOI	04/03	Solicita apoyo para viaje de promoción	NO	Esencial
4		Representante de JASS	08/03	Construcción de pileta en plaza de comunidad	NO	No esencial
5	Bellandina	Presidente de Ronda Campesina - OI	09/03	Apoyo con construcción de represas geomembranas para cosecha de agua	SÍ	Esencial
6	Nuevo Horizonte	Padres de familia de I.E - OI	10/03	Apoyo con 20 bolsas de cemento, 5 cubos de arena y 5 de piedra chancada para el piso del aula de I.E PRONOEI, vidrios para seis ventanas	SÍ	Esencial
7	Nuevo Horizonte	Persona natural – NOI	12/03	Donación de computadoras para 2 ganadores de concurso de oratoria	SI	No Esencial
8	Quinuamayo	Responsable del puesto de salud	15/03	Compra de una ambulancia para posta médica	NO	Esencial
9	San Martín	Comite pro fiesta	18/03	Apoyo económico para contratar equipo de sonido para y cubrir alimentación para fiesta patronal	SI	No esencial
10	El Progreso	Caserío (teniente gobernador) – NOI	19/03	Apoyo para premio de concurso de matemática de alumnos ganadores	NO	No esencial
11	Quinuamayo	Padres de familia de I.E - OI	20/03	Apoyo con donación de computadoras para la I.E	SÍ	Esencial
12	Cuba	Representante de docentes de I.E	21/03	Compra de tejas para techo de I.E	SI	No esencial
13	Redondo	Caserío (Alcalde de CP) - NOI	22/03	Apoyo para la compra de medicamentos básicos para el puesto de salud	NO	Esencial
14	San Martín	Padres de familia de I.E - OI	22/03	Apoyo con 20 bolsas de cemento, tubos de media y otro material para instalación de agua en I.E	SÍ	Esencial
15	El Paraíso	Junta de regantes	23/03	Apoyo para mantenimiento de canales de riego	NO	Esencial
16	Lluchu cauday	Club deportivo (presidente) - OI	24/03	Instalación de letrero de bienvenida en la calles de entrada de comunidad	NO	No esencial
17	La Manga	Teniente alcalde	24/03	Pinturas decorativas en jardines	NO	No esencial
18	Poyuntecucho	Persona natural – NOI	25/03	Apoyo para regalos de concurso	NO	No Esencial
19	Los Olivos	Pastor de iglesia	25/03	Arreglar el techo de una iglesia	SI	No esencial

20	Sanchán	Presidente de APAFA - OI	26/03	Apoyo con cemento y material de agregados para ampliar patio de I.E	SÍ	Esencial
21	Lluchucauday	Caserío (teniente gobernador) – NOI	26/03	Apoyo para construir el techo del nivel secundario de la I.E	NO	Esencial
22	Siete de junio	Alcalde de CP	27/03	Campaña de vacunación contra dengue	NO	Esencial
23	Paucapampa	Dirección de I.E	27/03	Reparación de aulas de I.E	SI	Esencial
24	Nueva Esperanza	Caserío (Alcalde de CP) - NOI	27/03	Mantenimiento de casa comunal	NO	Esencial
1	Siete de junio	Alcalde de centro poblado	02/04	Apoyo para construir un puente de herradura	SÍ	Esencial
2	Paucapampa	Padres de familia- OI	02/04	Apoyo para fiesta de aniversario de I.E	SÍ	No esencial
3	Los Olivos	Frente de Defensa - OI	03/04	Presupuesto para mantenimiento de un camino de herradura	SÍ	Esencial
4	La Huaylla	Caserío (Director de I.E) – NOI	05/04	Apoyo para la construcción de biodigestores para I.E	SÍ	Esencial
5	Cholocal	Dirección de I.E		Contratación de docente para I.E	NO	Esencial
6	Santa Elvira	Presidente de JASS	07/04	Construcción de pozos para almacenamiento de agua	NO	Esencial
7	Condebamba	Persona natural – NOI	09/04	Apoyo económico para contratar dos bandas de músicos para fiesta patronal y premios para ganadores de equipos de fútbol	SÍ	No esencial
8	Angosacha	Responsable de puesto de salud	10/04	Compra de una ambulancia para el puesto de salud	NO	Esencial
9	Liclipampa Bajo	Caserío (memorial) - NOI	11/04	Compra de un puquio de agua para abastecimiento	NO	Esencial
10	Quinquina	Caserío (teniente gobernador) – NOI	12/04	Construcción de un reservorio de agua	NO	Esencial
11	El Cedro	Comité de gestión y desarrollo - OI	15/04	Apoyo económico para compra de dos computadoras para ganadores de concurso de matemáticas de I.E	SÍ	No Esencial
12	El Cedro	Presidente de la JASS -OI	18/04	25 bolsas de cemento y material para instalación de tubos de agua potable	SÍ	Esencial
13	La Pauquilla	Caserío (teniente gobernador) – NOI	20/04	Instalación de sistema de desagüe	NO	Esencial
14	San Martín	Persona natural – NOI	23/04	Apoyo económico para celebrar cumpleaños de autoridades locales	NO	No esencial
15	La Lima	Comité de gestión y desarrollo - OI	24/04	Apoyo para rifas	NO	NO Esencial
16	Tambopata	Presidente de Ronda - OI	24/04	Compra de implementos para integrantes de RC	SÍ	Esencial
17	Lluchu cauday	Frente de defensa y desarrollo - OI	27/04	Contratación de maquinaria pesada para construcción de terraplén	SÍ	Esencial
18	Chichir	Alcalde de centro poblado	27/04	Construcción de Casa comunal	NO	Esencial
1	La Pauquilla	Presidente de la APAFA de la I.E - OI	03/05	Carpetas para I.E	NO	Esencial
2	EL Cedro	Presidente de la JASS - OI	03/05	Mantenimiento de servicios higiénicos del Puesto de Salud	SÍ	Esencial
3	Cañas Bravas	Caserío (teniente gobernador) – NOI	04/05	Materiales para arreglar el puente comunal	SÍ	Esencial
4	Los Olivos	Comité pro electrificación	04/05	Instalación de juegos en parque	NO	NO Esencial
5	El Progreso	Persona natural – NOI	05/05	Colaboración con dos toros para alimentación de fiesta patronal	SÍ	No esencial
6	La Manga	Caserío (memorial) - NOI	06/05	Materiales para trajes típicos de estudiantes	NO	Esencial
7	Buenos Aires	Comite pro fiesta	07/05	Dinero para feria comunal	NO	NO Esencial
8	Palo Amarillo	Caserío (Director de I.E – NOI	07/05	Financiamiento para viaje de promoción de estudiantes de I.E	SÍ	No esencial
9	La Lima	Ronda Campesina	08/05	Apoyo para arreglar el techo del puesto de salud	NO	Esencial
10	San Antonio	Responsable de puesto de salud	09/05	Compra de presentes para servidores de la salud	NO	NO Esencial

11	Lluchu cauday	Presidente de comunidad	10/05	Implementar una casa comunal con bancas	SÍ	Esencial
12	Redondo	Presidente de Ronda Campesina	11/05	20 cubos de arena fina, 30 bolsas de cemento para techo de iglesia	NO	Esencial
13	Tambopata	Persona natural	12/05	Apoyo económico para comprar uniforme de equipos de futbol así como los premios para los ganadores	SI	No esencial
14	La Manga	Caserío (memorial) - NOI	13/05	Apoyo con petróleo para máquina que arreglo de carretera	NO	Esencial
15	Cholocal	Presidente de la JASS -OI	14/05	118 llaves de paso, 118 grifos y 118 codos de ½ pulgada para cambio de tuberías de comunidad	SÍ	Esencial
16	Chuñiga	Caserío (teniente gobernador) – NOI	15/05	Apoyo economico para la construcción de una comisaría	SÍ	Esencial
17	Angosacha	Presidente de APAFA	16/05	Terreno para la construcción de cancha de futbol	NO	NO Esencial
18	Liclipampa Bajo	Agente Municipal	17/05	Apoyo con uniforme para equipo femenino de fútbol y premio para el equipo ganador	SÍ	NO Esencial
19	Quinquina	Padres de familia 5to año del colegio (presidente) - OI	18/05	Apoyo con frazadas y ropa de abrigo para familia con bajos recursos	SÍ	No esencial
20	El Chorro	Comité pro gestión	19/05	Apoyo con cemento, arena y piedra chancada para piso de cocina de I.E	SÍ	Esencial
21	Paucapampa	Caserío (memorial) - NOI	20/05	Apoyo con alimentos para comedor popular	NO	Esencial
22	Nueva Esperanza	Persona natural – NOI	21/05	Herramientas para agricultura	NO	No Esencial
23	Chichi	Asociación de padres de familia	22/05	Compra de mobiliarios para I.E	SÍ	Esencial
24	La Pauquilla	Presidente de ronda Campesina	24/05	Retroexcavadora para arreglar carretera de comunidad	NO	Esencial
25	EL Cedro	Padres de familia 5to año del colegio (presidente) - OI	27/05	Alquiler de escenario, sonido y compra de 100 madejas de hilo para concurso de vecina	SÍ	No esencial
26	Chichip	Presidente de Comunidad Campesina	28/05	60 hojas de calamina para el techado para casa comunal	SÍ	Esencial
1	Chichir	Caserío (memorial) - NOI	01/06	Apertura de trocha carrozable	NO	Esencial
2	Redondo	Presidente de APAFA	01/06	Realizar el terraplén par colegio secundario	NO	Esencial
3	Cochas	Comité de gestión-OÍ	02/06	Apoyo con gastos para saneamiento físico legal de terreno para campo deportivo comunal y mantenimiento de puertas de I.E	SÍ	Esencial
4	Santa Elvira	Persona Natural	02/06	Uniformes de futbol e implementos para 15 equipos deportivos	SÍ	No esencial
5	Condebamba	Frente de Desarrollo Comunal - OI	03/06	Apoyo económico para alquilar una maquinaria pesada para nivelar campo deportivo comunal	SÍ	Esencial
6	Angosacha	Presidenta de Comedor Popular -OI	04/06	Ampliación de comedor popular	NO	Esencial
7	Cuba	Ronda Campesina-OI	04/06	Pago de un artista para aniversario de caserío	NO	No esencial
8	Redondo	Caserío (memorial) - NOI	05/06	Arreglo y compra de mobiliario para I.E	SÍ	Esencial
9	Cochas	Persona natural – NOI	05/06	Pasaje de traslado de equipo de fútbol	NO	No esencial
10	Cholocal	Presidente de la JASS -OI	16/06	Donación de pelotas de fútbol e implementos para equipos deportivos	SI	NO Esencial
11	Santa Elvira	Caserío (teniente gobernador) – NOI	07/06	Mantenimiento de trocha carrozable	NO	Esencial
12	Liclipampa Bajo	Ronda Campesina -OI	08/06	Cemento y agregados para puente	SÍ	Esencial
13	Trujillito	Responsable de puesto de salud - NOI	09/06	Apoyo para contratar a una enfermera para puesto de salud	SÍ	Esencial

14	Huayllacamba	Alcalde de la municipalidad del centro poblado	10/06	Colaboración con grupo musical para fiesta	NO	NO Esencial
15	Serropchugo	Caserío (memorial) - NOI	11/06	Compra de computadoras para puerto de salud	SÍ	Esencial
16	Quinquina	Comité pro salud	12/06	Personal de limpieza para puesto de salud	NO	Esencial
17	Lluchu cauday	Asociación de padres de familia	13/06	Apoyo para obsequios de maestros por su día	NO	No esencial
18	La Chorrera	Alcalde de la municipalidad del centro poblado	14/06	Alquiler de maquinaria pesada para construcción de terraplén	SÍ	Esencial
19	Serropchugo	Persona natural – NOI	15/06	Material para cancha de fútbol	NO	NO Esencial
20	Santa Elvira	Presidente de Comunidad Campesina	16/06	Colaboración para contratar bandas musicales	SÍ	NO Esencial
21	Rodeobamba	Club deportivo (presidente) - OI	17/06	Petróleo para viaje de promoción de estudiantes de alumnos de I.E	NO	No esencial
22	Redondo	Alcalde de Centro Poblado	18/06	2 bolsas de cemento y tubos de 4 pulgadas para mejorar sistema de riego comunal	NO	Esencial
23	Quinquina	Presidente de la JASS -OI	19/06	Tubos y cemento para instalación de agua	SÍ	Esencial
24	El Chorro	Presidente de la JASS -OI	19/06	Flores ornamentales para plaza de armas	NO	NO Esencial
25	Rodeobamba	Responsable de puesto de salud - NOI	20/06	Apoyo para compra de regalos y ropa para niños	SI	NO Esencial
26	Santa Elvira	Caserío (teniente gobernador) – NOI	21/06	Equipamiento de las oficinas de registros civiles con fotocopiadoras	NO	Esencial
27	Cachachi	Presidente de Rondas Campesinas	22/06	Instalación de postes de electricidad pública	NO	Esencial
28	Serropchugo	Responsable de puesto de salud	23/06	Presupuesto para mejorar techo de puesto de salud	SÍ	Esencial
29	San Pedro	Alcalde de Centro Poblado	25/06	Apoyo económico a persona que necesita una operación	SÍ	No esencial
30	Lluchu cauday	Asociación de padres de familia	25/06	Cemento para patio de I.E	NO	Esencial
31	Chichir	Caserío (teniente gobernador) – NOI	27/06	Apoyo para mejorar el puesto policial	SÍ	Esencial

Anexo 6: Grupo focal con alcaldes delegados

Foto 1



Foto 2



Anexo 7: Mapeo de actores

Tipo de actor	Descripción
Población rural	Agrupaciones de personas que habitan en espacios distintos a las ciudades o centros urbanos (comunidades rurales), constituido por el conjunto de caseríos y anexos ubicados en la zona rural de Celendín. Están representados por sus autoridades comunales: alcaldes delegados y, los tenientes gobernadores y agentes municipales en los caseríos.
Organizaciones intracomunales	Las organizaciones comunales son grupos de interés al interior de las comunidades rurales. Está conformado por pobladores que se organizan en torno a intereses comunes y tienen como objetivo influir en las decisiones públicas y comunales a fin de conseguir algún beneficio en favor de dichos intereses. Sus representantes son los líderes de organizaciones intracomunales
Municipalidades de centros poblados	Son órganos del gobierno local, encargados de la administración y ejecución de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados y se rigen por las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades. Son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial y administran un determinado territorio, el mismo que está compuesto por el caserío capital, los demás caseríos y los anexos.
Municipalidades distritales	Son gobiernos locales que ejercen la administración pública en cada uno de los distritos de una provincia. En el marco del programa, son responsables de atender y entregar los apoyos comunales solicitados por las comunidades rurales, conforme a los mecanismos establecidos y las solicitudes recibidas.
Municipalidad Provincial de Celendín	Es el órgano de gobierno local encargado de la gestión de toda la provincia. Tiene un rol central en el desarrollo del programa de participación ciudadana, no solo como cofinanciador del Crédito Anual, sino también como entidad planificadora, coordinadora e implementadora del mecanismo. Además, emite las ordenanzas y normas necesarias para su funcionamiento.

Anexo 8: Mapa de experiencias

MAPA DE EXPERIENCIAS

A continuación, se presenta un mapa de experiencias realizada a exalcaldes delegados y exfuncionarios municipales del período 2015 – 2018 de Celendín que pudieron poner en práctica algunos de los procesos de la experiencia 1 presentada en el presente trabajo de investigación.

Los niveles de satisfacción respecto de la experiencia con el proceso se han expresado en números para mejor comprensión:

5: Muy buena 4: Buena 3: Regular 2: Mala 1: Muy mala

Las autoridades comunales entrevistadas⁶⁶ valoraron positivamente la realización de las asambleas comunales porque les permitía decidir el uso de los recursos asignados, la elaboración del expediente técnico en cambio representaba un esfuerzo adicional pues los funcionarios públicos les solicitaban realizar diferentes gestiones para poder cumplir con algunos requisitos y demoraba su aprobación; de la misma manera, recibir el apoyo era un anhelo y casi siempre se recibía de manera completa y en la calidad esperada los bienes u obras realizadas. El proceso de contratación de bienes u obras por el contrario representó siempre un proceso tedioso y de larga espera para la población rural, la rendición de cuentas por parte de los funcionarios municipales era muy poco frecuente en el caso los trabajos los dirigía la municipalidad.

MAPA DE EXPERIENCIAS – EXALCALDES DELEGADOS					
Procesos / EXPERIENCIA	Asamblea Comunal	Elaboración del expediente técnico	Proceso de contratación	Recepción apoyo comunal	Rendición de cuentas
POSITIVA	5	3		5	
NEGATIVA			1		2

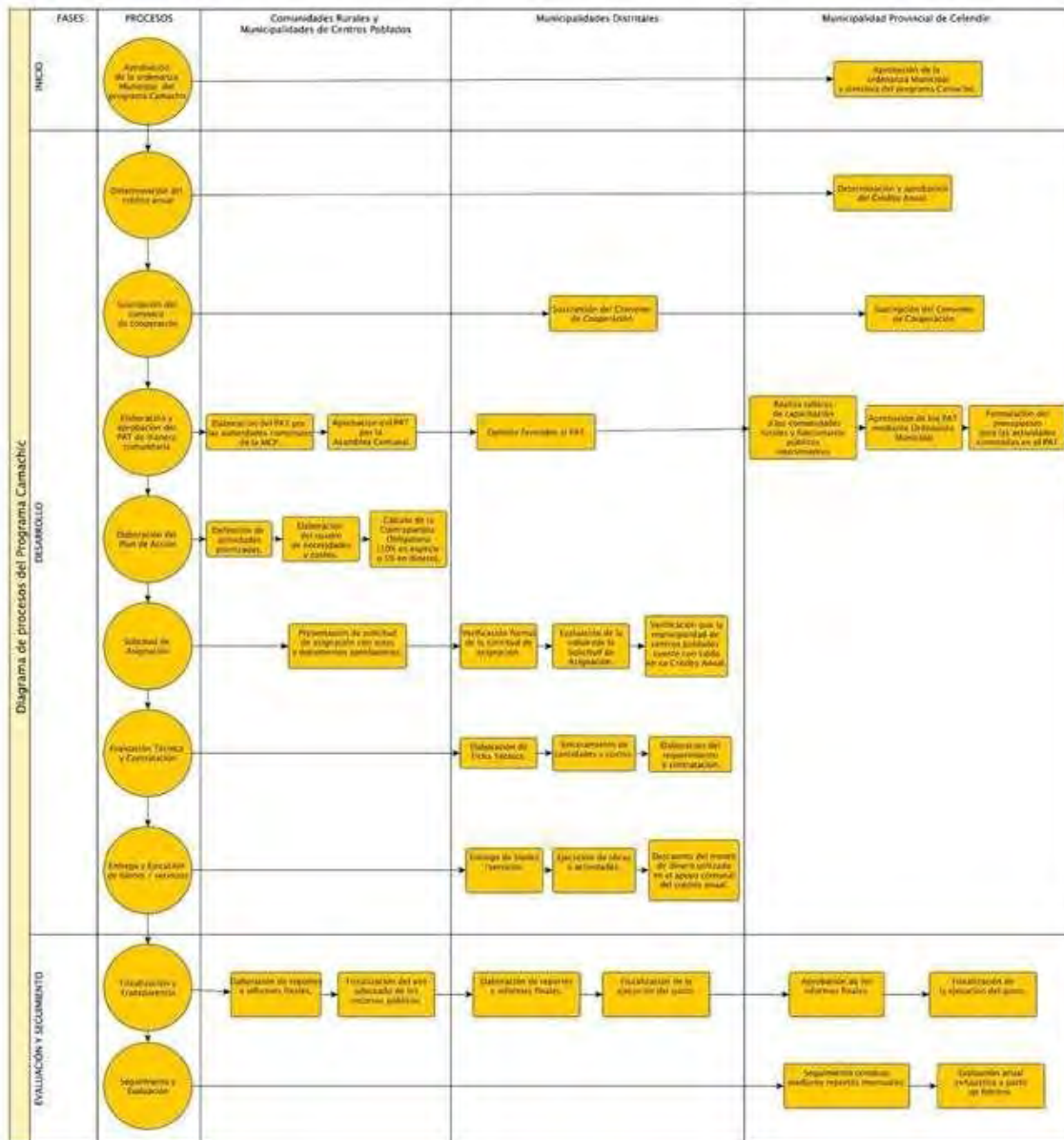
⁶⁶ Exalcaldes delegados de Ramoscucho, Andamachay y La Chorrera

En el caso de la municipalidad provincial, los exfuncionarios⁶⁷ mostraron su satisfacción relativa con la elaboración del expediente técnico y la entrega de los apoyos comunales, en este último caso siempre existía quejas por parte de las autoridades que en el último momento querían ampliar sus pedidos, solicitando bienes adicionales. Las experiencias negativas en el caso de la suscripción de convenios eran principalmente por la falta de acuerdos en cuanto a los términos del convenio de parte de las municipalidades distritales por la contrapartida solicitada. El proceso de contratación era lento, lo que provocaba conflictos constantes con la población rural. La rendición de cuentas no era del agrado de los funcionarios realizarla, pero también mostraron su incomodidad respecto de la falta de transparencia en cuanto al destino de algunos apoyos brindados a algunos centros poblados.

MAPA DE EXPERIENCIAS - EXFUNCIONARIOS MUNICIPALES					
Procesos / EXPERIENCIA	Suscripción de Convenios	Elaboración del expediente técnico	Proceso de contratación	Entregar apoyo comunal	Rendición de cuentas
POSITIVA		4		3	
NEGATIVA	2		2		1

⁶⁷ CPC Helmer Araujo, gerente municipal; Ing. Jorge Luis Araujo, gerente de infraestructura; Teodoro Polo, regidor provincial

Anexo 9: Diagrama de procesos





Municipalidad
Provincial de
CELENDÍN

PERÚ

MPC

Gerencia
Municipal

Gerencia de
Planificación y
Presupuesto

Oficina de Programación
Municipal de Inversiones



"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



DIAGNÓSTICO DE LOS INDICADORES DE BRECHAS DE INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN, ELABORADOS EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES: 2021-2023.

I. Presentación

El presente documento se elabora en el marco del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga a la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 284-2018-EF, Decreto Supremo N° 117-2014-EF y por la resolución Ministerial N° 264-2018-EF/43 y la Directiva para la Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en la fase de la Programación Multianual, aprobada mediante Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.1, con fecha 21 de enero del 2019.

Asimismo en el Artículo 9, Numeral 9.1 de la Directiva General Del Sistema Nacional de Programación Multianual u Gestión de Inversiones, sobre la Fase de Programación Multianual de Inversiones, que la Programación Multianual de Inversiones tiene como objetivo lograr la vinculación entre el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario, mediante la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de Desarrollo Nacional, Sectorial y/o Territorial.

Para dicho fin, los sectores conceptualizan, definen y actualizan, aprueban los indicadores de brechas de infraestructura o de acceso a servicios, GR y GL para la elaboración, aprobación y publicación del diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios. Con dicho diagnóstico la Municipalidad Provincial de Celendín determinará sus criterios de priorización, con los cuales se seleccionará y priorizarán las inversiones a ser registradas en la cartera de inversiones del PMI.

La Municipalidad Provincial cuenta los Instrumentos de Gestión y el plan estratégico institucional, además también del Plan de Desarrollo concertado, que son herramientas de Política y de Gestión con la única finalidad de lograr elaborar una información veraz, oportuna y sirva como guía para la toma de decisiones en las políticas públicas que la Gestión 2019-2022 considere implementar y ejecutar.

En tal sentido se hace necesario realizar el análisis e identificación para el diagnóstico de brechas, para el Gobierno Local; Municipalidad Provincial de Celendín (GL-MPC), con la finalidad de elaborar la Programación Multianual de Inversiones 2021-2023 en el marco de las disposiciones y lineamientos de la Normativa del Invierte.pe, en consecuencia, la OPMI de la Municipalidad Provincial de Celendín realiza el proceso y procedimiento, para la adecuada elaboración del PMI.

En tal sentido La Programación Multianual de Inversiones, es el producto que resulta después del proceso de la PMI; el mismo que tiene como fase desde la elaboración y aprobación de los indicadores de brechas de infraestructura o de acceso a servicios, elaboración y publicación del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, elaboración y aprobación de los criterios de priorización, elaboración de la cartera de inversiones del PMI, aprobación del PMI y presentación a la DGPMI y finalmente elaboración y publicación del PMIE.



"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



La Programación Multianual de Inversiones de la Municipalidad Provincial de Celendín, se sustentará, bajo el análisis en la identificación de brechas existentes en infraestructura y/o accesos servicios además también se sustenta en los indicadores de brechas las mismas que son expresiones cuantitativas de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios para lo cual teniendo en consideración el Artículo 15, Numeral 15.1 al 15.2 de la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones según Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.1, publicado el 21 de enero del 2019, la CPMI de la Municipalidad Provincial de Celendín teniendo en cuenta los criterios de Priorización aprobados, seleccionará y priorizará las inversiones a ser financiadas total o parcialmente con fondos públicos para su inclusión en el PMI, además las inversiones priorizadas serán ordenadas en el MPMI según sus estado de avance en el ciclo de inversión, de acuerdo al orden de prelación.



II. BASE LEGAL:

- 2.1. Ley Orgánica de Municipalidades N° 29792.
- 2.2. Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 242-2018-EF.
- 2.3. Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones según Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.1, publicado el 21 de enero del 2019.
- 2.4. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, aprobado por el Decreto Supremo N° 284-2018-EF. En la presente Directiva se le menciona como el Reglamento.
- 2.5. Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.
- 2.6. Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público.



III. DOCUMENTOS DE GESTIÓN DE APOYO:

- 3.1. Diagnóstico de la Situación de Brechas de los Sectores.
- 3.2. Plan de Desarrollo Concertado Celendín.
- 3.3. Plan de Gobierno 2019 - 2022 de la Municipalidad Provincial de Celendín.
- 3.4. Manual de Organización y Funciones (MOF)
- 3.5. Reglamento de Organización y Funciones (ROF)

IV. UBICACIÓN GEOGRAFICA:

La Provincia de Celendín, está ubicada al noreste de la ciudad de Cajamarca y en la parte sur este del Departamento del mismo nombre.



Municipalidad Provincial de
CELENDÍN



"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



- **SUPERFICIE:** La Provincia de Celendin, tiene una extensión territorial de **2, 641,59 Km2**, la que representa el **7,8%** de la superficie del Departamento de Cajamarca.



ALTITUD: Es de **2625 msnm**. En la margen izquierda del río Marañón, constituyendo así un fértil valle intrarandino de la Cordillera de los Andes.

- **LIMITES:** La Provincia de Celendin, tiene los siguientes límites:
 Norte : Provincia de Chota
 Sur : Provincia de San Marcos
 Este : Departamento de Amazonas
 Oeste : Provincia de Cajamarca

V. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE BRECHAS (DB):



El Diagnóstico de Brechas (DB) es un proceso que consiste en la recopilación, sistematización, procesamiento y análisis de la información que permite tener conocimiento sobre la situación actual y el progreso en el cierre de brechas de infraestructura y/o acceso a servicios a cargo del Estado.

El diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos es el primer paso en la formulación de la Programación Multianual de Inversiones que tiene como objetivo lograr la vinculación entre el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario, mediante la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial.

Según el numeral 1 del artículo 10 de DIRECTIVA N° 001-2019-EF/63.01, DIRECTIVA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES, menciona lo siguiente:

Artículo 10. Criterios para la programación multianual de inversiones

La programación multianual de inversiones que realizan las entidades y empresas públicas sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones se rige por los siguientes criterios:

1. **Cierre de brechas prioritarias:** las inversiones seleccionadas deben ser aquellas que cierran con mayor eficacia y eficiencia las principales brechas de infraestructura o de acceso a servicios en un territorio en particular y que maximicen su contribución al bienestar de la sociedad. (...)

En este sentido, la Municipalidad Provincial de Celendin cuenta con órganos de línea (Gerencias), las que están bajo la dirección administrativa del Gerente Municipal; las mismas que dentro de sus competencias específicas y exclusivas han identificado las brechas prioritarias que son necesarias intervenir para mejorar la calidad de vida de las familias; estas Gerencias son:

- 1.1. **GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA.** La Gerencia de Infraestructura está compuesta por la siguiente división.
 - 1.1.1. Sub Gerencia de Pre Inversión
 - 1.1.2. Sub Gerencia de Inversión
 - ✓ Estudios y proyectos.
 - ✓ Ejecución, supervisión y liquidación.
 - ✓ Mantenimientos.



**Municipalidad
Provincial de
CELENDÍN**

PERÚ MPC Gerencia Municipal Gerencia de Planificación y Presupuesto Oficina de Programación Multianual de Inversiones

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



1.1.3. Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial.

- ✓ Defensa Civil
- ✓ Desarrollo Urbano



1.1.4 Sub Gerencia de Desarrollo Vial.

- ✓ Transporte
- ✓ Fiscalización de transporte.



1.2. GERENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y MEDIO AMBIENTE: La Gerencia de Desarrollo Económico y Medio Ambiente está compuesta por la siguiente división:

1.2.1. Sub Gerencia de Promoción Agraria

1.2.2. Sub Gerencia de Promoción Económica y Servicios Comerciales:

- ✓ Promoción Económica
- ✓ Fiscalización Comercial

1.2.3. Sub Gerencia de Gestión Integral de la Calidad Ambiental:

- ✓ Conservación de RR.NN.
- ✓ Limpieza y Ornato Público
- ✓ Área Técnica Saneamiento

1.3. GERENCIA DE DESARROLLO SOCIAL: La Gerencia de Desarrollo Social está compuesta por la siguiente división:

1.3.1. Sub Gerencia de Protección Social:

- ✓ Programas Alimentarios.
- ✓ DEMUNA
- ✓ Protección de Poblaciones Vulnerables.
- ✓ Registro Civil.

1.3.2. Sub Gerencia de Proyección Social:

- ✓ Participación Ciudadana.
- ✓ Promoción de la Salud, Educación, Cultura y Deporte:
 - Promoción de la Salud
 - Biblioteca Municipal.
 - Hogar Juventudes.
 - Deporte

1.3.3. Sub Gerencia Seguridad Ciudadana:

- ✓ Serenazgo y Policía Municipal.
- ✓ Seguridad Interna.

1.4. GERENCIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA: La Gerencia de Administración Tributaria está compuesta por la siguiente división:

1.4.1. Sub Gerencia de Recaudación.

1.4.2. Sub Gerencia de Fiscalización

1.4.3. Sub Gerencia de Ejecución Coactiva.



Municipalidad
Provincial de
CELENDÍN

PERÚ

MPC

Gerencia
Municipal

Gerencia de
Planificación y
Presupuesto

Oficina de Programación
Multianual de Inversiones

“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”



VI. GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA:

Dentro de la Gerencia de Infraestructura, las Sub Gerencias involucradas en la identificación de las brechas de acceso a infraestructura y servicios son:



- 6.1. **UNIDAD FORMULADORA:** Es integrante del sistema INVIERTE PE como Unidad Formuladora (UF), registrada en este sistema. Formula, Evalúa y Aprueba los Proyectos de Inversión a nivel de perfil de Factibilidad Identificadas y Priorizadas.
- 6.2. **UNIDAD EJECUTORA:** Es integrante del sistema INVIERTE PE como Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) registrada en este sistema. Ejecuta el 100% de las inversiones identificadas y priorizadas por las Gerencias, que son programadas y presupuestadas por la Municipalidad Provincial de Celendín.

Para lograr obtener la información del diagnóstico de brechas, se realizó el taller denominado “ELABORACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES EN EL MARCO DEL DL N°1252”

Población Total estimada a nivel Distrital = 28,030 habitantes.

Población Total estimada a nivel Provincial= 99,000 habitantes.

Se trabaja con la población total proyectada por el Instituto Nacional de Informática y Estadística (INEI) al 2017.

El resultado del diagnóstico realizado por cada una de las Gerencias es el siguiente.



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**

PERÚ

MPC

Gerencia Municipal

Gerencia de Planificación y Presupuesto

Oficina de Información Multimedial de la Municipalidad

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA SIN ACCESO AL SERVICIO DE AGUA POTABLE MEDIANTE RED PÚBLICA O PILETA PÚBLICA	-	16.22%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	SEMACEL-MPC
	PORCENTAJE DE MUESTRAS RECOLECTADAS DE CLORO RESIDUAL FUERA DE LOS LIMITES PERMISIBLES	100.00%	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	HORAS AL DÍA SIN SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL AMBITO URBANO	3	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA SIN ACCESO A SERVICIOS DE ALCANTARILLADO U OTRAS FORMAS DE DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS	-	19.74%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RURAL SIN ACCESO AL SERVICIO DE AGUA MEDIANTE RED PÚBLICA O PILETA PÚBLICA	-	16.00%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	ATS-MPC
	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RURAL SIN ACCESO AL SERVICIO DE ALCANTARILLADO U OTRAS FORMAS DE DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS	-	90.00%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE VOLUMEN DE AGUAS RESIDUALES NO TRATADAS	-	25.00%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	SEMACEL
	PORCENTAJE DE ÁREAS URBANAS SIN SERVICIO DE DRENAJE PLUVIAL	-	90.00%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	GI-MPC
	DEFICIT DE M2 DE ÁREAS VERDES POR HABITANTE EN LAS ZONAS URBANAS	-	8.89 m2/hab	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	GI-MPC
	PORCENTAJE DE PREDIOS URBANOS SIN CATASTRO	-	100.00%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	GI-MPC
	PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA SIN ACCESO A LOS SERVICIOS DE MOVILIDAD URBANA A TRAVÉS DE PISTAS Y VEREDAS	-	35.00%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	GI-MPC
	PORCENTAJE DE DEFICIENTE CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS UNIDADES ORGANICAS, ORGANISMOS PÚBLICOS Y/O ENTIDADES ADSCRITAS DEL MVCS	100.00%	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	GI-MPC



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**



“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”



	DÉFICIT DE M2 DE ESPACIOS PÚBLICOS POR HABITANTE EN LAS ZONAS URBANAS.	-	100.00%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDÍN	GI-MPC
--	--	---	---------	--------------------------------	--------

FUENTE: SEMACEL-MPC, ATS-MPC y GI-MPC



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
AMBIENTE	PORCENTAJE DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE	-	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDÍN	GDE Y MA-MPC
	PORCENTAJE DE UNIDADES FISCALIZABLES PRIORIZADAS, NO ATENDIDAS POR UN ADECUADO SERVICIO DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	-	10.00%		
	PORCENTAJE DE POBLACIÓN NO ATENDIDA POR UN ADECUADO SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA	-	15.00%		
	PORCENTAJE DE HECTÁREAS DE ÁREAS DEGRADADAS POR RESIDUOS SÓLIDOS SIN INTERVENCIÓN	-	80.00%		
	PORCENTAJE DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES PRIORIZADOS CON CAPACIDADES OPERATIVAS INADECUADAS PARA BRINDAR SERVICIOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL	50.00%	-		
	PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE BRINDAN LOS SERVICIOS DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL O LOCAL CON CAPACIDADES OPERATIVAS INADECUADAS	40.00%	-		



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**

PERU MPC Gerencia Municipal Gerencia de Planeación y Presupuesto Oficina de Programación Municipal de Inversión

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



	PORCENTAJE DE SUPERFICIE DE ECOSISTEMAS DEGRADADOS QUE BRINDAN SERVICIOS ECOSISTEMICOS QUE REQUIEREN DE RECUPERACION	-	75.00%		
	PORCENTAJE DE ESPECIES QUE REQUIEREN RECUPERACION	-	80.00%		
	PORCENTAJE DE SUPERFICIE DE COMUNIDADES CON POTENCIAL PARA EL APOYO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD	70.00%			

FUENTE: GDE y MA-MPC

MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CAUDAL	COBERTURA	DETALLE	
INTERIOR	PORCENTAJE DE SECTORES A NIVEL DE DISTRITO QUE NO CUENTAN CON MEDIOS DE VIGILANCIA	79.10%	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	GDS Y P-MPC
	PORCENTAJE DE SECTORES A NIVEL DE DISTRITO QUE NO CUENTAN CON MEDIOS DE VIGILANCIA ADECUADA	41.10%	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE COMISARIAS BASICAS QUE OPERAN EN CONDICIONES INADECUADAS	33.40%	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE COMISARIAS BASICAS POR IMPLEMENTAR	-	2.0%	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE UNIDADES ESPECIALIZADAS QUE OPERAN EN CONDICIONES INADECUADAS	70.00%	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE COMPANIAS DE BOMBEROS QUE OPERAN EN CONDICIONES INADECUADAS	63.50%	-	BRECHA ZONA URBANA DE CELENDIN	

FUENTE: GDS Y P-MPC



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**

PERÚ MPC Gerencia Municipal Gerencia de Planificación y Presupuesto Oficina de Ejecución del Multianual de Inversiones

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
EDUCACIÓN	PORCENTAJE DE LOCALES EDUCATIVOS CON EL SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL CON CAPACIDAD INSTALADA INADECUADA	82.67%	-	BRECHA NACIONAL	MINEDU
	PORCENTAJE DE LOCALES EDUCATIVOS CON EL SERVICIO DE EDUCACIÓN PRIMARIA CON CAPACIDAD INSTALADA INADECUADA	94.07%	-	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE LOCALES EDUCATIVOS CON EL SERVICIO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA CON CAPACIDAD INSTALADA INADECUADA	84.62%	-	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE LOCALES EDUCATIVOS CON SERVICIO DEL PROGRAMA DE INTERVENCIÓN TEMPRANA QUE CONTIENE CAPACIDAD INSTALADA INADECUADA	100.00%	-	BRECHA NACIONAL	

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
EDUCACIÓN	PORCENTAJE DE PERSONAS NO MATRICULADAS EN EL NIVEL INICIAL RESPECTO A LA DEMANDA POTENCIAL	-	3.50%	BRECHA NACIONAL	MINEDU-GOS-P-MPC
	PORCENTAJE DE PERSONAS NO MATRICULADAS EN EL NIVEL PRIMARIA RESPECTO A LA DEMANDA POTENCIAL	-	1.55%	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE PERSONAS NO MATRICULADAS EN EL NIVEL SECUNDARIA RESPECTO A LA DEMANDA POTENCIAL	-	10.00%	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE PERSONAS NO MATRICULADAS EN LOS PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN TEMPRANA RESPECTO A LA DEMANDA POTENCIAL	-	0/1	BRECHA NACIONAL	

FUENTE: MINEDU



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**

PERU

MPC

Gerencia Municipal

Gerencia de Planificación y Presupuesto

Oficina de Programación y Manual de Inversiones

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
SALUD	PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS DE SALUD DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN CON CAPACIDAD INSTALADA INADECUADA	70.00%	--	BRECHA CL-MPC	GDSYP-MPC
	PORCENTAJE DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD REQUERIDOS DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN	--	35.00%		
	PORCENTAJE DE SEDES ADMINISTRATIVAS CON INADECUADO ÍNDICE DE OCUPACIÓN	95.10%	--		
	PORCENTAJE DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE SALUD QUE NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE	--	--		
	PORCENTAJE DE CEMENTERIOS CON CAPACIDAD INSTALADA INADECUADA	90.00%	--		
	PORCENTAJE DE CEMENTERIOS REQUERIDOS	--	60.00%		

FUENTE: GDS YP-MPC.



"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	PORCENTAJE DE LA RED VIAL VECINAL NO PAVIMENTADA CON INADECUADOS NIVELES DE SERVICIO	100%			BRECHA-MPC GI-IVP-MPC
	PORCENTAJE DE LA RED VIAL VECINAL POR PAVIMENTAR		100%		
	PORCENTAJE DE LA RED DE CAMINOS DE HERRADURA NO INTERVENIDOS		35%		
	PORCENTAJE DE LA RED VIAL QUE NO CUENTA CON GESTION INTELIGENTE DEL TRANSPORTE TERRESTRE		100%		
	PORCENTAJE DE LOCALIDADES CON AL MENOS UNA ENTIDAD PUBLICA SIN COBERTURA DEL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET FIJO		40%		
	PORCENTAJE DE LOCALIDADES CON POBLACION DE AL MENOS 100 HABITANTES SIN COBERTURA DEL SERVICIO DE TELEFONIA MOVIL		5%		
	PORCENTAJE DE DISTRITOS QUE NO CUENTAN CON AL MENOS UNA ESTACION AUTORIZADA DEL SERVICIO DE TV Y RADIO		40%		
	PORCENTAJE DE CAPITALES DE DISTRITO QUE NO CUENTAN CON UN CENTRO DE ACCESO DIGITAL		90%		
	PORCENTAJE DE POBLACION QUE NO CUENTA CON AL MENOS UN SERVICIO DE COMUNICACION CENTRALIZADA PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA		95%		
	PORCENTAJE DE SISTEMAS DE INFORMACION QUE NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE				

FUENTE: GI-IVP-MPC



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**

PERU MPC Gerencia Municipal Gerencia de Planificación y Presupuesto Oficina de Programación Municipal de Inversiones

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
CULTURA	PORCENTAJE DE DISTRITOS CON MAS DE 20.000 HABITANTES QUE NO CUENTAN CON INFRAESTRUCTURA CULTURAL PUBLICA PARA LA PARTICIPACION DE LA POBLACION EN LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y LAS ARTES.	-	12.00%	BRECHA NACIONAL	GDS Y P-MPC
	PORCENTAJE DE BIENES INMUEBLES VIRREINALES Y REPUBLICANOS (BIVR) DECLARADOS PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION (BIVRPCN) EN CONDICIONES INADECUADAS PARA PRESTAR EL SERVICIO DE INTERPRETACION CULTURAL	15.00%	99.13%	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE BIBLIOTECAS PUBLICAS QUE NO PRESTAN ADECUADOS SERVICIOS BIBLIOTECARIOS	90.00%	-	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE UNIDADES ORGANICAS DE LA ENTIDAD CON INADECUADO INDICE DE OCUPACION.	10.00%	-	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE MONUMENTOS ARQUEOLOGICOS PREHISPANICOS DECLARADOS PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION (MAPCN) SIN SERVICIOS DE INTERPRETACION CULTURAL	-	35.00%	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE POBLACION SIN ACCESO A LOS SERVICIOS DE RADIODIFUSION CON CONTENIDOS CULTURALES, EDUCATIVOS, INFORMATIVOS Y DE ESPARCIMIENTO QUE BRINDA EL IRTP	-	70.00%	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE LA POBLACION SIN ACCESO AL SERVICIO DE INTERPRETACION CULTURAL DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION A TRAVES DE INSTITUCIONES MUSEALES	-	70.00%	BRECHA NACIONAL	

FUENTE: GDS Y P-MPC



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**

PERÚ MPC Gerencia Municipal Gerencia de Planificación y Presupuesto Oficina de Programación Multianual de Inversión

“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
PRODUCCION	% DE MICRO Y MEDIANAS EMPRESAS CON INADECUADOS PROCESOS DE CAPACITACION EN LA PROVINCIA DE CELENDIN	-	90.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	GEDEMA- MPC
	% DE PRODUCTORES SIN CAPACITACION EN CULTIVOS ALTERNATIVOS EN LA PROVINCIA DE CELENDIN	-	80.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
	% DE PRODUCTORES SIN APOYO CON MODULOS DE ANIMALES MENORES Y CAPACITACION EN LA PROVINCIA DE CELENDIN	-	90.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
	% DE DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE CELENDIN SIN INSTALACION Y MANEJO DE PLANTAS FRUTALES	-	60.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
	% DE DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE CELENDIN SIN INSTALACION Y MANEJO DE PLANTAS FORESTALES	-	85.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
	% DE PRODUCTORES LECHEROS DE LOS DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE CELENDIN SIN CAPACITACION EN MANEJO DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LA LECHE	-	70.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
	% DE TECNICOS PRODUCTIVOS DE LOS DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE CELENDIN SIN CAPACITACION EN MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS CON ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE	-	80.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
	% DE COMERCIANTES DE LOS DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE CELENDIN SIN CAPACITACION EN SERVICIOS DE ARTICULACION AL MERCADO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA CAJAMARQUINA	-	100.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
	PORCENTAJE DE MERCADOS DE ABASTO MINORISTAS QUE OPERAN EN CONDICIONES INADECUADAS	65.00%	-	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	



Municipalidad Provincial de
CELENDÍN

PERU

MPC

Gerencia Municipal

Gerencia de Planificación y Presupuesto

Dirección de Programación Multianual de Inversión

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



PORCENTAJE DE CENTROS ACUÍCOLAS QUE OPERAN EN CONDICIONES INADECUADA.	65.00%	-	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	GEDEMA- MPC
PORCENTAJE DE CENTROS ACUÍCOLAS POR IMPLEMENTAR.	-	70.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
PORCENTAJE DE UNIDADES ORGÁNICAS DE LA ENTIDAD CON INADECUADO ÍNDICE DE OCUPACIÓN.	50.00%	-	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
PORCENTAJE DE SERVICIOS OPERATIVOS O MISIONALES INSTITUCIONALES CON CAPACIDAD OPERATIVA INADECUADA.	100.00%	-	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
PORCENTAJE DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE.	-	-	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
PORCENTAJE DE UNIDADES PRODUCTIVAS QUE NO RECIBEN SERVICIOS DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA.	-	100.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
PORCENTAJE DE CENTROS DE INNOVACIÓN PRODUCTIVA Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA QUE OPERAN EN CONDICIONES INADECUADAS.	100.00%	-	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	
PORCENTAJE DE CENTROS DE INNOVACIÓN PRODUCTIVA Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA POR IMPLEMENTAR.	-	100.00%	BRECHA PROVINCIA DE CELENDIN	

FUENTE: GEDEMA-MPC.



Municipalidad Provincial de **CELENDÍN**

PERU MPC Gerencia Municipal Gerencia de Planificación y Presupuesto Oficina de Programación Multianual de Inversiones

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
TURISMO	PORCENTAJE DE RECURSOS TURÍSTICOS INVENTARIADOS QUE NO HAN SIDO INTERVENIDOS POR EL ESTADO	-	80.00%	BRECHA NACIONAL	MINCETUR
	PORCENTAJE DE LINEAS ARTESANALES PRIORIZADAS NO ATENDIDAS	-	100.00%	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE SERVICIOS OPERATIVOS O MISIONALES INSTITUCIONALES CON CAPACIDAD OPERATIVA INADECUADA.	NO APLICA	-	BRECHA NACIONAL	
	PORCENTAJE DE SISTEMAS DE INFORMACION QUE NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE	100.00%	-	BRECHA NACIONAL	
	% DE LINEAS ARTESANALES QUE NO INCORPORAN SERVICIOS DE LAS CITE	-	100.00%	BRECHA NACIONAL	

FUENTE: MINCETUR.

MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL	% DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SIN ACCESO A ESPACIOS PÚBLICOS DE PRODUCCIÓN ADECUADOS	-	95.00%	BRECHA DISTRITO DE CELENDIN	GDS-MPC

FUENTE: GDS-MPC.



Municipalidad Provincial de **CELENDIN**

PERU MPC

Gerencia Municipal

Gerencia de Planificación y Presupuesto

Oficina de Programación Multianual de Inversión

"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN



CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
ENERGIA Y MINAS	PORCENTAJE DE VIVIENDAS EN EL ÁMBITO RURAL QUE NO CUENTAN CON SERVICIO ELÉCTRICO	-	31.00%	BRECHA DEL SECTOR	MINEM

FUENTE: MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS.

MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	PORCENTAJE DE CENTRO INTEGRALES DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR REQUERIDOS POR IMPLEMENTAR	-	75.00%	BRECHA LOCAL	GDS Y P-MPC
	PORCENTAJE DE CENTRO EMERGENCIA MUJER CON INADECUADA CAPACIDAD INSTALADA	40.00%	-		
	PORCENTAJE DE HOGARES DE REFUGIO TEMPORAL DE ACOGIDA PÚBLICA CON INADECUADA CAPACIDAD INSTALADA	70.00%	-		
	PORCENTAJE DE HOGARES DE REFUGIO TEMPORAL DE ACOGIDA PÚBLICA REQUERIDOS POR IMPLEMENTAR	-	80.00%		
	PORCENTAJE DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE	60.00%	-		

FUENTE: GDS Y P-MPC



"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"



MATRIZ DE INDICADORES DE BRECHAS DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDIN

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE BRECHAS					
SECTOR	NOMBRE DEL INDICADOR	INDICADOR DE BRECHA			FUENTE
		CALIDAD	COBERTURA	DETALLE	
AGRICULTURA Y RIEGO	PORCENTAJE DE SISTEMAS DE INFORMACION QUE NO FUNCIONAN ADECUADAMENTE	90%	-		BRECHAS LOCAL GEDEMA- MPC
	PORCENTAJE DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS SIN SERVICIO DE ASISTENCIA TECNICA	-	90%		
	PORCENTAJE DE PUNTOS CRITICOS EN RIBERA DE RIO NO PROTEGIDOS ANTE PELIGROS.	-	100%		
	PORCENTAJE DE PUNTOS CRITICOS EN LAS QUEBRADAS NO PROTEGIDAS ANTE PELIGROS.	-	90%		
	PORCENTAJE DE SISTEMAS DE RIEGO EN MAL ESTADO	-	80%		
	PORCENTAJE DE SUPERFICIE SIN TECNIFICACION	-	95%		
	PORCENTAJE DE SUPERFICIE SIN RIEGO.	-	80%		
	PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE AGRICOLA CON PERDIDAS OCASIONADAS POR PLAGAS, NO INTERVENIDAS.	-	80%		
	PORCENTAJE DE ALIMENTOS AGROPECUARIOS DE PRODUCCION Y PROCESAMIENTO PRIMARIO DE RIEGO NO VISILADOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES Y GOBIERNOS REGIONALES.	-	90%		
	PORCENTAJE DE SUPERFICIES CON POTENCIAL PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO FORESTAL DE CADENAS PRODUCTIVAS PRIORIZADAS SIN INTERVENCION ADECUADA	80%			
	PORCENTAJE DE SUPERFICIE DE ECOSISTEMA FORESTAL DEGRADADO QUE REQUIEREN DE RESTAURACION Y/O RECUPERACION	40%			



Municipalidad
Provincial de
CELENDÍN

PERÚ MPC Gerencia Municipal Gerencia de Planificación y Presupuesto Oficina de Programación Multianual de Inversiones



"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

	PORCENTAJE DE PREDIOS RURALES QUE NO CUENTAN CON TÍTULO DE PROPIEDAD REGISTRADO	-	10%	
	PORCENTAJE DE UNIDADES ORGANICAS CON INADECUADO INDICE DE OCUPACION	60%	-	
	PORCENTAJE DE SUPERFICIE SIN ACONDICIONAMIENTO PARA RECARGA HIDRICA PROVENIENTES DE PRECIPITACION.	-	90%	

FUENTE: GEDEMA- MPC.

Actualizado : Oficina de Programación Multianual de Inversiones.

Aprobado : Oficina de Programación Multianual de Inversiones.

Responsable : Econ. Cesar Alindor Araujo Rojas.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CELENDÍN
Econ. Cesar A. Araujo Rojas
JEFE DE OPM