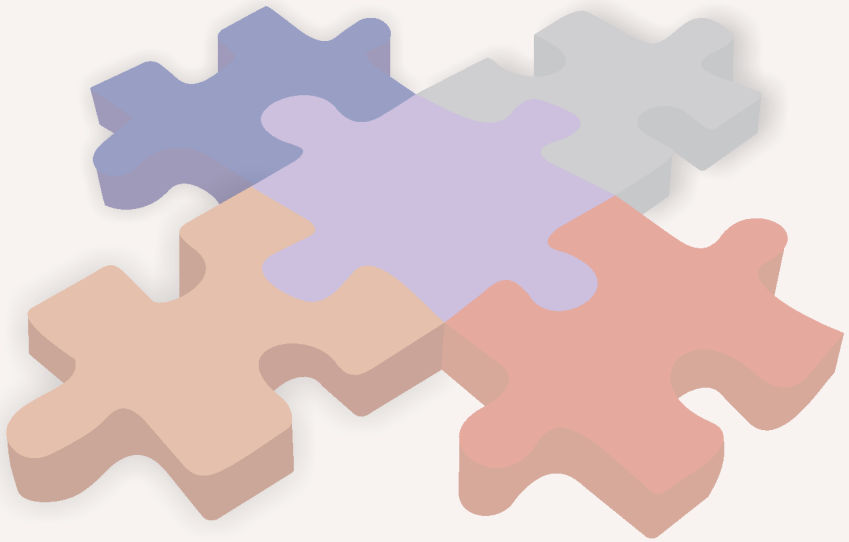
PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros | Secretaría General | Secretaría de Descentralización



Aspectos Claves en la Gestión Pública Descentralizada

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública

USAID | PERU ProDescentralización

USAID 50 ANNIVERSARY

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública

Primera edición
Enero, 2011

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
Av. 28 de Julio 1198, Miraflores, Lima - Perú

Elaboración de contenidos:
Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Revisión de Contenidos:
Secretaría de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros

Adecuación Pedagógica:
Zoila Acuña, Consultora Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Diseño, Diagramación e Ilustraciones:
Neva Studio S.A.C.
Dirección: Av. Arequipa 4558 Miraflores, Lima - Perú
Lugar y Fecha de impresión: Lima, Febrero, 2011
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú. N° 2011-01984

© 2011 PROYECTO USAID/PERU PRODESCENTRALIZACIÓN Y PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Proyecto ProDescentralización de USAID.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID/Perú, bajo los términos de contrato N° EPP-I-03-04-00035-00.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

ProDescentralización es un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, implementado por ARD Inc.

Contenidos

I. Acercándonos a la reforma y modernización de la gestión del Estado

1.1. ¿En qué consiste la reforma de Estado?

1.1.1 ¿Cuántos niveles se identifican en la reforma del Estado?

1.1.2 ¿Qué finalidad tienen estas reformas?

1.2. ¿En qué consiste la modernización del Estado?

1.2.1 ¿Dónde se han centrado las iniciativas de modernización del Estado en el Perú?

II. Marco normativo de la reforma y Modernización del Estado

2.1. ¿En qué se consiste la reforma constitucional?

2.2. ¿Cuáles son las normas vinculadas a los procesos de modernización a nivel regional y local?

III. Aspectos claves para generar una nueva cultura organizacional en los gobiernos locales y regionales

3.1. ¿Qué aspectos claves deben considerarse para generar una nueva cultura organizacional en los gobiernos regionales y locales?

3.2. ¿Qué sugerencias deben considerarse para realizar un proceso de reforma y modernización de los gobiernos descentralizados?

Presentación

El papel que le corresponde al Estado en el logro del bienestar y la prosperidad de la población es un motivo frecuente de preocupación en el campo de la gestión pública y el desarrollo humano. Para alcanzarlos es fundamental contar con un Estado que responda a los intereses y objetivos de la sociedad del país, debiendo ser; moderno, orientado al logro de resultados y al servicio de las personas.

En el Perú, durante la última década, en marzo del 2002, producto de acuerdos políticos, se hizo una reforma constitucional que concretizaba el acuerdo de reformar el Estado, pasando de un Estado centralista hacia uno descentralizado y unitario. Este gran acuerdo que se expresó en la reforma constitucional dio inicio a tres procesos fundamentales en nuestro país: la descentralización, la regionalización, y la reforma y modernización del Estado.

Estos tres procesos involucran a las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno que tiene el Estado Peruano: nacional, regional y local, quienes desde cada una de las instituciones públicas que dirigen tienen la enorme tarea, primero de comprender estos tres procesos y luego cada uno diseñar acciones concretas que permitan que estos procesos se hagan realidad en el país. Un error es pensar que estos aspectos son sólo tarea del gobierno nacional. El hecho de pasar a un Estado descentralizado, exige entonces realizar diversos ajustes para eliminar trabas para la puesta en marcha del nuevo esquema descentralista. La modernización del Estado es un proceso permanente orientado a lograr una gestión pública más eficiente y sobre todo eficaz, enfocada en el logro de resultados concretos que cambien positivamente la calidad de vida de la población.

Luego de ocho años de iniciada la reforma descentralista, se han producido avances importantes liderados por los tres niveles de gobierno que tienen como perspectiva la mejora del servicio a la ciudadanía. Por ejemplo en los últimos años, se ha avanzado en procesos de reformas y modernización institucional (cambios importantes a nivel del gobierno nacional, de gobiernos regionales y

locales), creación de nuevos ministerios; del ambiente, de cultura, la creación y puesta en marcha del SNIP, la consolidación del SIAF, cambios en el sistema de contrataciones, pasando del ex CONSUCODE a OSCE, simplificación de trámites administrativos implementando un TUPA modelo (licencias de funcionamiento), formulación participativa del presupuesto basado en resultados, gestión y presupuesto público basado en resultados, transparencia de la gestión pública con los portales de transparencia, la obligatoriedad de la rendición de cuentas de titulares a la Contraloría General de la República, entre otros aspectos.

En el presente fascículo se desarrollan aspectos básicos y necesarios que toda autoridad, funcionario y funcionaria públicos deben conocer para fortalecer sus conocimientos sobre la reforma y modernización de la gestión del Estado a nivel de los gobiernos locales y regionales, y reflexionar e identificar cuál puede ser su aporte desde su rol a estos procesos que vive el país, contribuyendo a construir un Estado moderno, eficaz y descentralizado.

Finalmente, cabe indicar que este documento ha sido desarrollado con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID, bajo el proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Con este fascículo conocerás mejor por qué reformamos el estado y para qué, así como qué buscamos con la modernización de la gestión pública y las normas que facultan un proceso de modernización en tu gobierno regional o municipal, identificarás su importancia, también algunas sugerencias o pasos para elaborar una propuesta técnica para iniciar estos procesos.

Esperamos que el contenido del fascículo te ayude a promover estos cambios que quieres hacer en tu gobierno regional o local, así como motive a promover y construir una cultura organizacional que contribuya a mejorar las gestiones y que fortalezcan la reforma y modernización de la gestión pública.

1 Conceptos de Reforma y Modernización del Estado

1.1. ¿En qué consiste la Reforma de Estado?

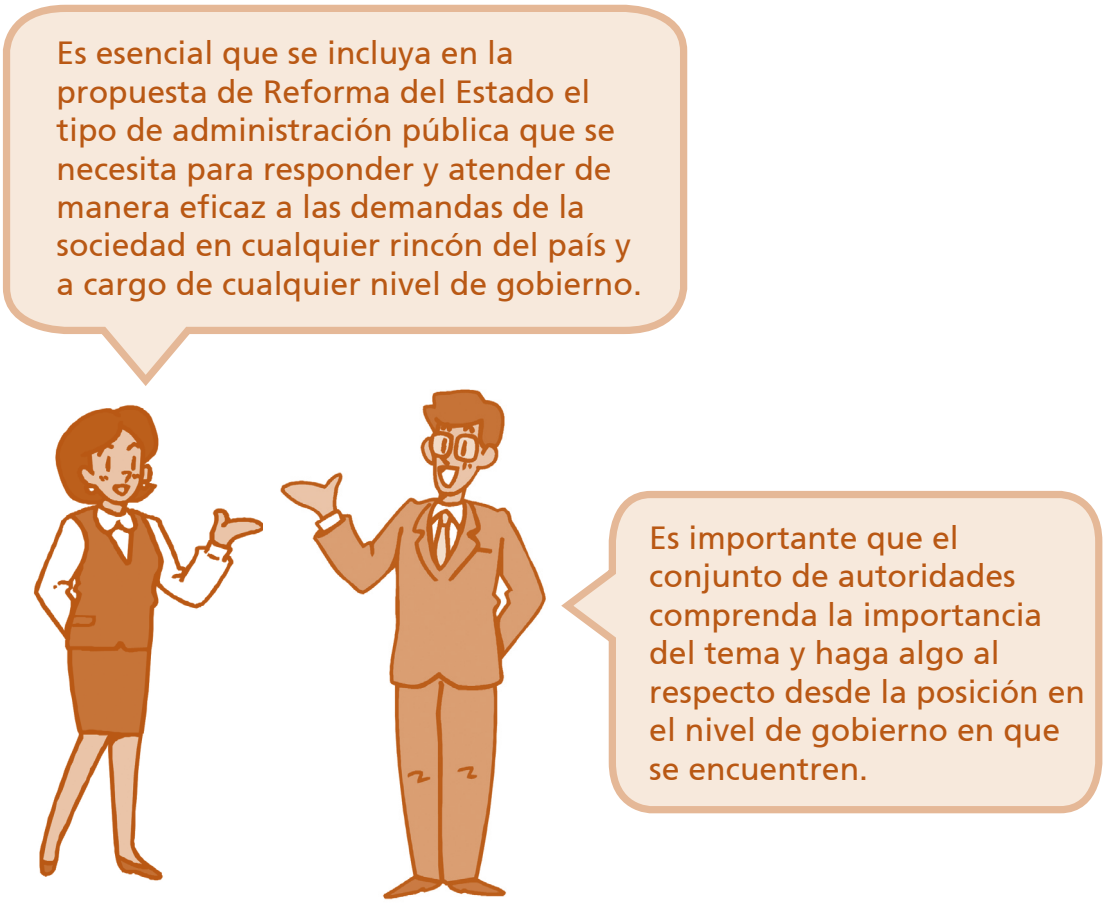
Existen diversas definiciones sobre la Reforma de Estado. Sin embargo, podemos coincidir en que tiene un alcance muy extenso ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, administración de justicia, política electoral y a la naturaleza del Estado. En este marco:

> Las reformas al Estado son procesos inducidos que responden a grandes acuerdos e intereses que se pactan y cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales; frente a los cuales requiere responder eficazmente.

¿?

Ante un Estado con una administración tradicional, desactualizada en la que la ciudadanía no confía o considera corrupta, ¿será necesario iniciar procesos de reforma profundos?

Cuando vemos un Estado que conserva una administración pública tradicional que se va quedando obsoleta, desactualizada, en la que la ciudadanía no confía o no cree, o considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales, sí es necesario pensar en iniciar procesos de reforma y modernización profundos que vuelvan a colocar al estado y a la gestión pública a la altura de las demandas y necesidades del conjunto de la población del país.



Podemos entonces definir que:

La Reforma del Estado comprende procesos que llevan a cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura, funcionamiento y sobre las reglas que rigen a los trabajadores del sector público para mejorar su desempeño y contribuir positivamente a la transformación de la vida de la población; así como a forjar una nueva relación del Estado con la ciudadanía.

1.1.1 ¿Cuántos niveles se identifican en la reforma del Estado?

Diversos autores[1] señalan que la reforma del Estado tiene tres niveles o fases interdependientes:

1. El nivel de proceso de gobierno o gestión pública
2. El nivel de régimen político o de la política misma
3. El nivel de la constitución política del Estado

Niveles de la reforma del Estado	
1. El nivel de proceso de gobierno o gestión pública	⇨ Tiene lugar cuando se producen los cambios en las formas e instrumentos de gobernar. Es el nivel estricto del redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución del número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto, etc., pero es también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Debido a la inmediata visibilidad de los recortes presupuestarios, personal, programas y empresas públicas, es también el nivel o paso más polémico. Las reformas en el nivel de la gestión, hoy se manifiestan en privatizaciones, desregulaciones, administraciones públicas compartidas o concesionadas.
2. El nivel de régimen político o de la política misma	⇨ Son las reformas vinculadas a la relación política entre sociedad y Estado, en particular la forma de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los poderes y niveles de Estado. Entre estos aspectos tenemos los relacionados con la transparencia y participación de la sociedad en la gestión pública.
3. El nivel de la constitución política del Estado	⇨ Finalmente, la gran reforma del Estado se consumaría en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado. La reforma profunda del Estado es la constitucional, por ejemplo, la reforma del año 2002 que introdujo la descentralización actual. Pero además, todas aquellas otras leyes que estos cambios traen consigo; por ejemplo, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

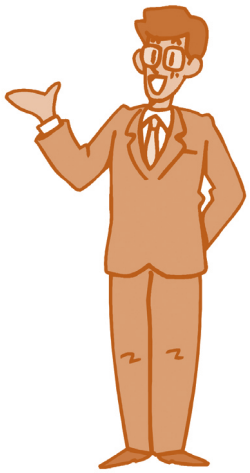
1.1.2 ¿Qué finalidad tienen estas reformas?

Tienen como finalidad:

⇨ Cambiar las funciones del Estado o de determinadas unidades orgánicas que lo conforman, mediante cambios significativos en la estructura del Estado que alteran su funcionamiento para poder responder mejor a las demandas de la población.

1 Lugo Figueroa, Alfredo, La Reforma del Estado Mexicano (2000). Fleury, R. (2000) "Reforma del Estado", entre otros autores.

Por ejemplo, en el caso del Perú, el cambio que se dio al establecer una nueva estructura descentralizada a través de la creación de gobiernos regionales y el nuevo rol otorgado a los gobiernos locales[2] significó cambios en la estructura del Estado y en cómo las entidades que lo conforman se relacionan entre sí[3].



⇨ Definir nuevas reglas de juego y aumentar la capacidad de gobernabilidad del Estado mediante medidas fiscales, sistema de elecciones, representatividad en los espacios de participación, etc.

Por ejemplo, la implementación de procesos de presupuesto participativo donde la Sociedad Civil interviene en la priorización de la inversión, experiencia que no ocurría anteriormente.

2 En la nueva Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, el rol fundamental asignado a los gobiernos locales es el de la promoción del desarrollo económico local.
3 Para el Poder Ejecutivo se promulgó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE.

- Los procesos de reforma del Estado buscan pasar de un Estado poco flexible, desarticulado, centralista, ineficaz que no logra brindar una adecuada provisión de servicios a la ciudadanía, hacia un Estado consagrado al servicio de las personas, ágil y descentralizado, más cercano de la gente.
- El carácter de estas reformas lleva a cambios normativos importantes a nivel de reformas constitucionales y leyes que logran concretarse en la medida que se implementen y canalicen adecuadamente por todos los niveles del sector público.
- En cada uno de los tres niveles de gobierno existe un rol clave y responsabilidad de las autoridades y funcionarios/as para implementar de manera exitosa la reforma del Estado.

1.2. ¿Qué se entiende por modernización del Estado?

Para entender mejor este aspecto, debemos tener presente que una vez aprobada la reforma constitucional e iniciada la puesta en marcha de estos cambios en los tres niveles de gobierno; nacional, regional y local, no significa que el anterior Estado centralista deja atrás su cultura y la manera como ha venido operando y que inmediatamente se produce un cambio nacional en toda la burocracia y sistemas administrativos y que todos actuamos de una manera descentralizada. Puede ocurrir que algunos empiecen a mostrar resistencia y a buscar defectos a lo que se quiere iniciar. Esto pone en agenda la modernización del Estado o la reforma administrativa, orientada a que la gestión pública se adecue y responda a las nuevas exigencias de las reformas iniciadas.

La modernización del Estado o reforma administrativa es un proceso político-técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacerlos compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno, así como con los planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica[4].

4 Lugo Figueroa, Alfredo. La Reforma del Estado Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México (2000).

Según la definición anterior, podemos decir que esta modernización o reforma administrativa busca principalmente la mejora de los procesos administrativos al interior de todo el aparato del Estado.

Implica, efectuar cambios significativos en las estructuras administrativas de cada una de sus organizaciones en todos los niveles de gobierno, en los sistemas administrativos existentes, procedimientos, entre otros; para así poder prestar servicios de calidad, los cuales respondan a las necesidades de la sociedad. Como vemos, la modernización de la gestión pública constituye un aspecto complementario de la reforma del Estado, comprendiendo también procesos como la simplificación de procesos, utilización de Internet, medios electrónicos y simplificación de trámites, en tanto estos contribuyen a mejorar la manera como el Estado desempeña sus funciones, y por lo tanto mejora la percepción que los ciudadanos tienen en relación a la provisión de un bien o servicio por parte del Estado.

1.2.1 ¿Dónde se han centrado las iniciativas de modernización del Estado en el Perú?

En el Perú, las iniciativas de modernización del Estado se han centrado básicamente en la simplificación administrativa para eliminar aquellos aspectos que representan una carga para la ciudadanía, como son los trámites lentos e innecesarios, mayores costos por la duplicación de gastos y aspectos burocráticos.

Por ejemplo, los principales avances han estado vinculados a la mejora de la atención a las personas mediante procedimientos "en línea", es decir utilizando Internet para diversidad de trámites.

Avances, principalmente, impulsados por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) y pagos en línea por diversas entidades, incluyendo algunas municipalidades.

Política Nacional de Simplificación Administrativa

La Política Nacional de Simplificación Administrativa, aprobada mediante Decreto Supremo N° 025-2010-PCM[5] , señala que la simplificación administrativa requiere cinco pilares fundamentales para lograr cambios transcendentes y sostenibles: 1) poner a disposición de las entidades públicas metodologías e instrumentos que faciliten la implementación de procesos de simplificación administrativa; 2) el uso de tecnologías de información y comunicación, 3) contar con recursos humanos idóneos; 4) un marco normativo adecuado con mecanismos de incentivos y desincentivos; y, 5) un liderazgo institucional en todas las entidades públicas para impulsar estos procesos. De esta manera, esta política se enmarca en una estrategia de gradualidad y compromiso, estableciendo metas concretas en simplificación administrativa como la optimización de procesos vinculados a la mejora del clima de negocios, simplificación de los procedimientos y servicios administrativos de las entidades públicas, elevar la posición del Perú en el ranking de competitividad mundial del Doing Business, entre otros esfuerzos. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es el órgano coordinador y promotor de este proceso.

5 Publicado el 13 de febrero de 2010.

Otro aspecto a mencionar es el de los cambios en la gestión y regulación del servicio civil del Estado –esto es los trabajadores del sector público. Por ejemplo: la Ley Marco del Empleo Público, Ley N°28175 [6] y la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658[7] buscaban cambios en este sentido, a fin de mejorar el desempeño de los trabajadores del sector público.

El énfasis en modernización del Estado actualmente está asociado a mejoras en el nivel de competitividad del país y los indicadores clave, como el otorgamiento de licencias de funcionamiento de negocios y licencias de construcción de manera más expeditiva y a un menor costo, a través de la simplificación de los procedimientos administrativos en las diversas municipalidades. Todo esto en el marco de la Política Nacional de Simplificación Administrativa impulsada por la Presidencia del Consejo de Ministros, y el Plan de incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal, impulsados por el Ministerio de Economía y Finanzas[8].

IDEAS CLAVE

- Los procesos de reforma del Estado llevan a cambios importantes, buscan pasar de un Estado poco flexible, desarticulado, que no responde a las demandas de la ciudadanía, hacia un Estado consagrado al servicio de las personas, ágil y descentralizado, que está más cerca de la gente.
- La modernización o reforma administrativa es un proceso que complementa a la reforma del Estado y busca de manera prioritaria mejorar y agilizar los procesos administrativos al interior de todo el aparato del Estado.
- En nuestro país las iniciativas de modernización del Estado se han centrado principalmente en la simplificación administrativa, para eliminar trámites lentos e innecesarios, costos elevados, duplicación de gastos y aspectos burocráticos.

6 Esta ley publicada el 19 de febrero de 2004 tiene por objetivo de sentar los lineamientos para consolidar una administración pública moderna, y mayores niveles de eficacia y eficiencia en el aparato estatal.
7 Ley publicada el 30 de enero de 2002, inicia un proceso de modernización y señala pautas para cambios en el servicio civil.
8 Decreto Supremo N° 003-2010-EF, el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, Programa de Modernización Municipal, a través del Decreto Supremo N° 002-2010-EF

2 Marco normativo de la reforma y modernización del Estado

En la última década, el cambio reciente de mayor importancia ha sido la reforma constitucional que establece un país descentralizado. Por primera vez, en la historia del Perú, se han elegido con el voto popular a autoridades regionales y se les otorga un nuevo carácter a las autoridades locales dándose inicio al proceso de la descentralización en el país.

2.1. ¿En qué consiste la reforma constitucional?

De los procesos de reforma del Estado en marcha, sin duda, el más importante es el cambio constitucional de la descentralización en el año 2002[9] . Ello da inicio a un proceso que intenta promover un nuevo marco para la organización y estructura del Estado peruano, dándose origen a:

- ⇨ El impulso de la integración regional.
- ⇨ El otorgamiento de autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos regionales, en los asuntos de su competencia.
- ⇨ Elecciones regionales para elegir autoridades por voluntad popular.

9 Se modificó el capítulo XIV de la Constitución, sobre la Descentralización, mediante el Artículo Único de la Ley No. 27680, publicada el 7 de marzo del 2002.

Este cambio constitucional generó un nuevo marco normativo para sostener esta nueva estructura del Estado. Algunas de estas normas son:

Algunas Normas que promueven estos procesos

- Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783[10] , que desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867[11], que establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales.
- Ley Orgánica de Gobiernos Locales, Ley N°27972[12] , que de manera similar norma las competencias y funciones de los gobiernos locales.
- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado - Ley N° 27658[13], que en su primer artículo, declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Según esta norma, un Estado moderno es descentralizado y desconcentrado, con instituciones públicas al servicio de la ciudadanía, con canales de participación ciudadana consolidados, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados y fiscalmente equilibrado.
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones - Ley N° 28274[14], que establece las políticas de incentivos para que los gobiernos regionales ejecuten acciones encaminadas a la integración física, económica, fiscal, cultural, social y política para la conformación de regiones.
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley No. 29158[15]. Esta Ley establece la organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

10 Publicada el 17 de julio de 2002.
11 Publicada el 17 de julio de 2002.
12 Publicada el 27 de mayo de 2003.
13 Publicada el 29 de enero del 2002.
14 Publicada el 9 de julio del 2004.
15 Publicada el 20 de diciembre de 2007.

2.2. ¿Cuáles son las normas vinculadas a los procesos de modernización a nivel regional y local?

Las normas vinculadas a los procesos de modernización a nivel regional y local son las siguientes:

- El Decreto Legislativo N° 1026
- El Decreto Supremo N° 003-2010-EF
- El Decreto Supremo N° 002-2010-EF

⇨ El Decreto Legislativo N° 1026[16]

Este decreto establece un régimen especial facultativo para que los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral, puedan realizar cambios en su organización, procesos y personal.

Para acogerse al régimen facultativo, el gobierno regional debe preparar un Expediente de Modernización Institucional que constituirá el sustento técnico de las medidas a adoptar, el cual deberá incluir:

- Objetivos a lograr con la modernización.
- Descripción y sustentación de los cambios concretos a implementar en su organización, procesos y recursos humanos.
- Proceso y cronograma previstos.

De acuerdo a este decreto, el plazo de ejecución del proceso de modernización institucional no puede exceder un año, contado a partir de aprobada la incorporación al régimen especial.

16 Publicado el 21 de junio del 2008

¿Qué fines persiguen el Programa de Modernización Municipal y el Programa de Incentivos Municipales?

El Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, administrados por el Ministerio de Economía y Finanzas, fueron creados a través de dos leyes (Ley 29465 de Presupuesto 2010 y la Ley N° 29332 respectivamente), y tienen como finalidad promover condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a:

a. Incrementar la recaudación de los impuestos municipales a través de la mejora de la gestión financiera.

b. Generar las condiciones favorables al clima de negocios a través de la mejora en la provisión de servicios públicos, infraestructura básica y simplificación de trámites, entre otros. Establece metas que deben cumplir las municipalidades provinciales y distritales de todo el país, asignando recursos por el cumplimiento de las mismas.

⇨ El Decreto Supremo N° 003-2010-EF

Mediante este Decreto el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal ha establecido metas para la recaudación del Impuesto Predial del año 2011 para las 249 Municipalidades de ciudades principales.

Ámbito de metas del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal

Áreas programáticas	Ámbito de metas
Recaudación	• Efectividad en la recaudación del Impuesto Predial.
Calidad del Gasto Social	• Gasto en saneamiento y salud. • Sistema de focalización de hogares.

⇨ El Decreto Supremo N° 002-2010-EF

Este Decreto contiene metas de gestión que las Municipalidades deben cumplir.

Ámbito de Metas del Programa de Modernización Municipal

Áreas programáticas	Ámbito de metas
• Mejora en la gestión financiera: recaudación de impuestos municipales	• Declaración y pago, cobranza, endeudamiento y fiscalización
• Clima de negocios: simplificación de trámites	• Expedición de licencias de funcionamiento, licencias de edificación, catastro.
• Servicios públicos e infraestructura	• Seguridad ciudadana, infraestructura básica.

En ambos casos, el cumplimiento de las metas serán premiadas con transferencias de recursos adicionales para las municipalidades, a través de indicadores en diversas áreas.

IDEAS CLAVE

- ⇨ El proceso de descentralización iniciado en el 2002 es, sin duda, el proceso más importante en marcha de la reforma del Estado. Este originó un nuevo marco normativo.
- ⇨ El marco normativo faculta a los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral, realizar cambios en su organización, procesos y personal.
- ⇨ El Programa de Modernización Municipal y el Programa de Incentivos Municipales tienen como finalidad promover condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local.
- ⇨ Las municipalidades que cumplen con las metas de gestión serán premiadas con transferencias de recursos adicionales.

3 Aspectos claves para generar una nueva cultura organizacional en los gobiernos locales y regionales

En el marco de la reforma y modernización del Estado, la gestión pública nos plantea la necesidad de repensar el rol del Estado y la gestión pública ante los desafíos del desarrollo y, en particular, el reposicionamiento del ciudadano en el centro de todo quehacer público, cualquiera sea el nivel de gobierno: local, regional o nacional.

Se requiere fortalecer y tener el soporte suficiente para generar un cambio de cultura en las autoridades, funcionarios públicos y la ciudadanía, que permita modificar los pensamientos y sentimientos definidos en la toma de decisiones.

Se busca un cambio de actitud en el cuerpo de funcionarios y funcionarias nacionales que vaya de la mano con los cambios que se produzcan en la estructura organizacional de todo el aparato del Estado.

3.1 ¿Qué aspectos claves deben considerarse para generar una nueva cultura organizacional en los gobiernos regionales y locales?

Para generar una nueva cultura organizacional acorde con los retos y desafíos actuales que nos plantea la nueva gestión pública[17], tengamos en cuenta lo siguiente:

- ⇨ El cambio hacia una nueva cultura organizacional **es un proceso muy complejo**, tanto a nivel personal como organizacional que no termina en un solo día o mes, pues puede durar varios años, hasta llegar al nivel optimo y **debe realizarse en la dirección de los objetivos de desarrollo del gobierno local o regional.**
- ⇨ Para que un proceso de cambio de cultura organizacional pueda implementarse con éxito y sostenerse en el tiempo, **es fundamental tener en cuenta el factor humano.** El personal debe entender y confiar, estar motivado y capacitado para que puedan hacer mejor el trabajo, con menor esfuerzo y mayor satisfacción, a la par del entorno. Son dos aspectos en los cuales hay que trabajar paralelamente: actitud y aptitud.
- ⇨ Debe señalarse con claridad, **hacia dónde vamos y qué objetivos queremos alcanzar** y cómo puede colaborar cada uno en el logro de estos.
- ⇨ Es clave **tener confianza al interior de la entidad** de la que uno forma parte, por que es un requisito esencial para lograr un ambiente de trabajo agradable y de franca cooperación. Está demostrado que los empleados desconfiados se comprometen menos y son menos eficaces. Por el contrario en aquellas instituciones donde reina la confianza los logros generalmente son altos.
- ⇨ El cambio de la cultura organizacional debe ser visto como un **proceso de aprendizaje permanente**, deben **involucrarse desde el personal de menor rango hasta las autoridades.**

17 Este tema se desarrolla con mayor detalle en el fascículo sobre La Nueva Gestión Pública. Proyecto USAID/ Perú Prodescentralización.

Asimismo, para avanzar en el camino de la nueva gestión pública, resulta imprescindible tomar en cuenta las siguientes acciones:

- **Elaborar e implementar un plan de desarrollo institucional o plan estratégico institucional** mediante el cual sea posible fijar la nueva visión institucional, los grandes objetivos estratégicos y detallar las acciones concretas a desarrollar para alcanzar las metas en un periodo de gobierno. El grado de cumplimiento del plan debe ser medido y monitoreado periódicamente a través de diferentes indicadores para ver cómo vamos.

Se trata de dotar de coherencia y direccionalidad estratégica a la gestión, explicitando claramente a dónde queremos llegar y con qué instrumentos.

- **Contar con un nuevo Reglamento de Organización y Funciones – ROF,** que no solamente sea un documento normativo que ordena las funciones, responsabilidades y obligaciones, sino también que sea el instrumento en el que se plasma y ordenan los procesos clave[18] identificados en el plan estratégico institucional (PEI) o plan de desarrollo institucional (PDI).
- **Incorporar en el Manual de Organización y Funciones, el enfoque de las competencias laborales.** Este enfoque sostiene que no basta la descripción del puesto en cuanto a requisitos académicos, experiencia o tareas básicas, sino también un análisis de las competencias exigibles para un desempeño en el cargo, que abarque una mayor responsabilidad y productividad de los gestores públicos.

18 Hasta ahora el ROF, refleja la organización por funciones, pero podría trabajarse en función de los procesos claves de la institución, que permite entregar productos, ya sean bienes o servicios a la ciudadanía.

3.2 ¿Qué sugerencias deben considerarse para realizar un proceso de reforma y modernización de los gobiernos descentralizados?

Para realizar un proceso de reforma y modernización institucional en los gobiernos regionales y locales, se sugiere las siguientes pautas:

1. Realizar un diagnóstico	Realizar un diagnóstico de los aspectos críticos de la gestión del gobierno local o regional, para saber cómo se están haciendo las cosas, si lo podemos hacer mejor, cuál es la capacidad de respuesta, si estamos preparados para enfrentar y asumir los cambios del entorno y los nuevos roles que se nos ha asignado en el marco de la reforma del Estado, etc.
2. Contar con un equipo técnico	Contar con un equipo técnico que debe estar conformado por personal clave de la institución y especialistas en el tema. Será responsable de conducir el proceso, partiendo de la revisión documentaria, reuniones de trabajo, diseño de los cambios, etc., hasta la presentación de la propuesta ante el Consejo Regional o concejo municipal para su aprobación.
3. Elaborar la propuesta técnica	Elaborar la propuesta técnica de manera participativa con los actores que estarán involucrados en el cambio.
4. Revisar y aprobar la propuesta de reforma	Revisión y aprobación de la propuesta de reforma y modernización de parte del Consejo Regional o Concejo Municipal.
5. Implementar un proceso	Implementar un proceso de motivación y apertura para lograr un cambio de actitud en los empleados, el cual puede realizarse con capacitaciones u otros mecanismos (por ej. pasantías) que permitan visibilizar las ventajas de la modernización institucional.
6. Diseñar e implementar una estrategia de comunicación	Diseño e implementación de una estrategia de comunicación del proceso de elaboración e implementación de la reforma y modernización institucional, para su socialización interna y hacia la comunidad.
7. Implementar la reforma	Ejecución e implementación de la reforma y modernización institucional.
8. Monitorear y evaluar	Hacer seguimiento y evaluar y hacer ajustes pertinentes al proceso en función de los resultados que se vayan obteniendo.

La implementación de un proceso de reforma y modernización Institucional requiere de la voluntad política de las autoridades en general, así como de los trabajadores de la institución para implementar dichos cambios.

IDEAS CLAVE

- Para lograr una nueva cultura organizacional en los gobiernos regionales y locales es importante articular la propuesta de cambios con los objetivos de desarrollo del gobierno regional o local.
- Son aspectos clave para una cultura organizacional: la elaboración e implementación de un plan estratégico institucional, contar con un nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) e incorporar en el Manual de Organización y Funciones (MOF) el enfoque de las competencias laborales.
- Entre otras recomendaciones para realizar un proceso de reforma y modernización de los gobiernos descentralizados es importante que el personal se encuentre motivado y abierto al cambio, elaborar la propuesta técnica de manera participativa y mantener informada a la comunidad para lograr su apoyo.
- Debe haber comunicación permanente tanto hacia adentro como hacia afuera, acerca de las ventajas y cómo vamos en el proceso.

Bibliografía

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Modernización del Estado. Documento de Estrategia (2003)
2. BID. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina (2006)
3. Comisión de Descentralización del Congreso de la República. Experiencias de Reforma Institucional de Gobiernos Regionales. Estudios de casos. Proyecto USAID/PERU Prodescentralización. Lima 2010.
4. Fleury, Ricardo. "Reforma del Estado". Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre, 2000.
5. Guerra García, Gustavo - La Reforma del Estado en el Perú - Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo – Lima - Octubre 1999.
6. Instituto de Estudios de la Comunicación - IEC Guìa "Participación Ciudadana para el Desarrollo Local" - Adaptación de textos 2009.
7. Lugo Figueroa, Alfredo. La Reforma del Estado Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.
8. Marcelo Giugale, Vicente Fretes-Cibils y John Newman (2006). Perú: La Oportunidad de un País Diferente. Próspero, equitativo y gobernable. Banco Mundial.
9. Mokate, Karen y José J. Saavedra. La Gerencia Social y el Valor Público. INDES/BID - 2005.
10. Núñez Román, Edgard – La Descentralización – Lima - Marzo 2003.
11. Pollarolo Giglio, Pierina - "Agenda Pendiente de Reformas en el Perú" – Proyecto "Advocating for Economic Reform in Peru" – CONFIEP - instituto APOYO – CIPE. Disponible en: http://confiep.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=1527&fp_mnu_id=13

12. PRODES - Guía Específica Plan de Desarrollo Institucional – "Módulos de Planeamiento Concertado e Institucional – Módulos de Gestión Participativa y Desarrollo Local - Lima - Marzo 2005

13. PRODES - Instructivo Reglamento de Organización y Funciones – Módulo de Fortalecimiento Institucional Municipal - Módulos de Gestión Participativa y Desarrollo Local – Lima - Marzo 2005

14. PRODES Instructivo Manual de Organización y Funciones – Módulo de Fortalecimiento Institucional Municipal - Módulos de Gestión Participativa y Desarrollo Local – Lima - Marzo 2005

15. Proyecto USAID/Perú Prodescentralización. Marzo 2010. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica.

16. USAID/Perú ProDescentralización – Evaluación Rápida de Campo "Desafíos de la Integración Regional – Lima Octubre 2009

17. Villarán Sase, Fernando - La reforma del Estado - Período 2006-2011 Economía y Sociedad 59, CIES, marzo 2006.

Páginas web

http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>

www.canavi.gob.mx

http://cies.org.pe/files/ES/Bol59/modernizacion_estado.pdf

http://sgp.pcm.gob.pe/