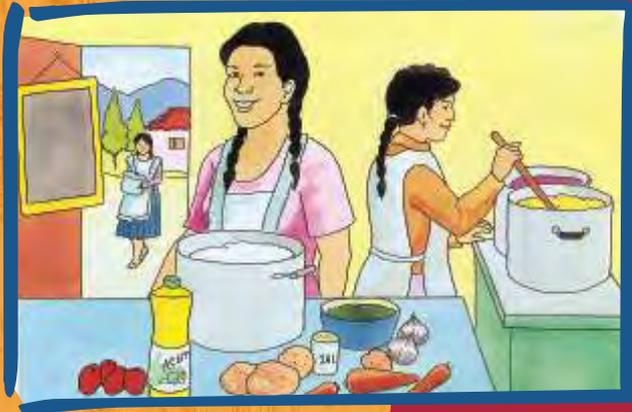
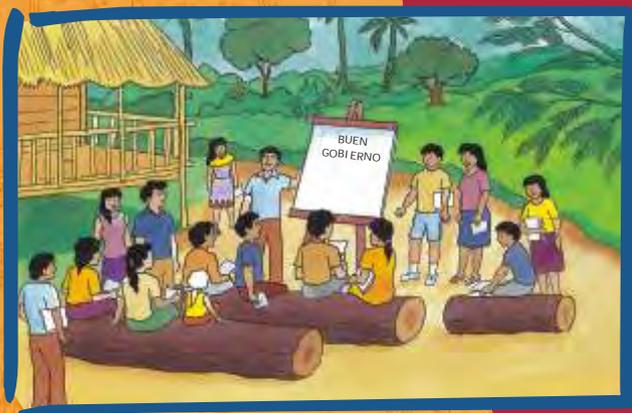


GUÍA GENERAL



FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL



MÓDULO FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

GUÍA GENERAL

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

MÓDULO
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

Guía general
Fortalecimiento institucional municipal
Lima, Perú
Marzo, 2005

Programa Pro Descentralización - PRODES
Av. 28 de Julio 1045, Miraflores, Lima
www.prodes.org.pe

Supervisión de edición y revisión de contenidos:
Programa Pro Descentralización - PRODES
Consejo Nacional de Descentralización, Gerencia de Fortalecimiento Local, CND

Elaboración de contenidos:
Programa Pro Descentralización - PRODES.
Área de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades

Adecuación didáctica de los contenidos:
Zoila Acuña Castellanos
Sonia Planas Ravenna

Producción gráfica:
duArtes 247 2788

Ilustraciones :
Federico Gutiérrez
Lucía Córdova

@2005 PROGRAMA Pro Descentralización - PRODES, Consejo Nacional de la Descentralización - CND, Ministerio de Economía y Finanzas MEF- DNPP. La información contenida en este módulo puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a PRODES, CND y MEF.

Hecho el Depósito Legal N° 1501042005-0514, en la Biblioteca Nacional del Perú.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID - PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la agencia.



PRESENTACIÓN

Pro Descentralización-PRODES es un programa de cuatro años que busca aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y apoyando en la mejora de la capacidad de las instituciones públicas respectivas y de las organizaciones de la sociedad civil. Con ello, quiere contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización.

Para el logro de este propósito, PRODES coopera tanto con instancias nacionales como el Consejo Nacional de Descentralización-CND, el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF entre otras ; así como con organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales en siete regiones del Perú: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali.

Como parte de las actividades orientadas a aportar en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales PRODES, en conjunto con el Consejo Nacional de Descentralización y el Ministerio de Economía y Finanzas ponen a su disposición el Módulo «Fortalecimiento institucional municipal»

El presente documento busca ofrecer un marco general en el que se inscriban los procesos de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para el buen gobierno. Las municipalidades, en tanto instituciones, surgen para cumplir determinados fines y se legitiman ante la sociedad de acuerdo al grado de cumplimiento de la visión de futuro y los objetivos de desarrollo de las localidades donde ejercen el gobierno local.

El módulo conformado por una guía general y una serie de instructivos, pretende ser un primer aporte a la reflexión y la generación de prácticas que posibiliten cambios en la gestión pública a nivel municipal , de tal manera que respondan a las demandas del marco legal y de una gestión basada en procesos institucionales que posibiliten a la municipalidad responder con eficiencia y eficacia a la visión y objetivos del plan de desarrollo concertado y a su misión precisada en el plan de desarrollo institucional.

El desafío que PRODES se plantea es ir construyendo estas nuevas formas de gestionar lo público en la municipalidad, desde las iniciativas locales que op-

ten por innovar en este campo, a partir de los retos que les plantea la planificación concertada del desarrollo y en función de sus propias características institucionales.

El módulo posibilitará a las autoridades municipales y funcionarios:

- *Comprender los conceptos básicos de la gestión pública municipal de manera articulada con las demandas del desarrollo local.*
- *Elaborar los instrumentos de gestión de manera funcional a los procesos de desarrollo y desde una estrategia de trabajo en equipo que fortalezca una cultura institucional innovadora y colaborativa en las municipalidades.*

La responsabilidad de la elaboración de este módulo estuvo a cargo del equipo técnico del área de fortalecimiento de capacidades de PRODES, contando con la colaboración de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF y la Gerencia de Fortalecimiento Local del CND.

Esperamos que la información que les proporcionamos aporte a fortalecer los procesos y capacidades de las municipalidades para innovar la gestión en función de los retos del desarrollo local durante el 2005 y los años siguientes.

Thomas K. Reilly
Director
Programa Pro Descentralización-PRODES

1. ¿QUÉ QUIERE DECIR EL BUEN GOBIERNO?

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA

<p>Doña Enma va caminando hacia la pista. En el camino se encuentra con su compadre Julián.</p>  <p>¿Y, qué novedades Doña Enma?</p> <p>Contenta, Don Julián, me voy a hacer las últimas gestiones para la limpieza del río.</p>	<p>Se acerca la combi, doña Enma hace señas para irse en ella.</p>  <p>¡Qué bueno! con el apoyo de la municipalidad va a ser más fácil.</p> <p>Ya le aviso para la asamblea, nos vemos. Debo apurarme, ahí viene el carro.</p>
<p>Doña Enma llega a la municipalidad, allí tiene una reunión con uno de los regidores y representantes de otros poblados.</p>  <p>Doña Enma, la estaba esperando, llega usted puntual.</p> <p>Sí, además desde que tenemos las combis ahorramos tiempo y no nos cansamos tanto.</p>	<p>Ingresa a una oficina, allí están dos personas más, son los alcaldes de los poblados aledaños al de doña Enma.</p>  <p>El plan de trabajo en conjunto fue aceptado. Coordinemos los detalles.</p> <p>Me alegro. Nuestra población sufre mucho por este río tan sucio.</p> <p>Nuestro pueblo está dispuesto a trabajar.</p>



- ¿Qué va a suceder en el poblado de doña Enma?
- ¿Puede la municipalidad cambiar con el aporte de la población?
- ¿En qué debería cambiar la municipalidad de la cual formas parte?



COMPARTIENDO NUEVA INFORMACIÓN

El Perú, nuestro país, tiene graves problemas pero también muchas posibilidades que la sociedad civil y sus instituciones públicas, así como los agentes privados, debemos identificar y aprovechar. El Estado y sus instituciones públicas -que deben jugar el papel de promover el bienestar, producir normas, brindar seguridad y asignar recursos- han mostrado sin embargo una evidente inestabilidad para atender las necesidades y demandas de la población.



La sociedad civil ha sido más bien la que se ha involucrado de alguna manera en los asuntos públicos, para tratar de resolver una serie de problemas relacionados con la falta de presencia del Estado. Situación frecuente en las zonas rurales y de la selva, sobre todo en las localidades más alejadas.

No queremos negar la importancia de las instituciones públicas, sino más bien destacarla. Cuando las instituciones no funcionan, son frágiles, se convierten en el centro de los intereses personales o de grupo y dejan de representar los intereses generales de la población. Entonces, las cosas fallan y los problemas sociales, políticos y económicos se agravan. En consecuencia, ocurre que la población debe buscar soluciones a sus problemas de múltiples formas, pudiendo incluso hacerlo fuera de los marcos del orden democrático.



La gobernabilidad y el buen gobierno suponen, por ello, que el Estado y sus instituciones sean capaces de cumplir los objetivos para los que han sido creados, como son atender, de acuerdo a sus competencias, los problemas y demandas sociales.

Gobernabilidad y buen gobierno es lograr los objetivos de gobierno en forma transparente y sin derroche de recursos, manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político.



Cuando hablamos de gobernabilidad y buen gobierno nos referimos al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos.



También se asocia a la legitimidad, ya que la población reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad y se identifica con las instituciones del Estado, siempre que estén sujetas a límites establecidos y respeten las reglas de juego.



La gobernabilidad es además, entendida como la habilidad de coordinar la agregación de intereses divergentes y promover así, políticas que pueden razonablemente tomarse como representativas del interés público. Esta capacidad es esencial para generar el apoyo y consentimiento de la sociedad a las decisiones de gobierno y por supuesto, para hacer políticas sostenibles a lo largo del tiempo.

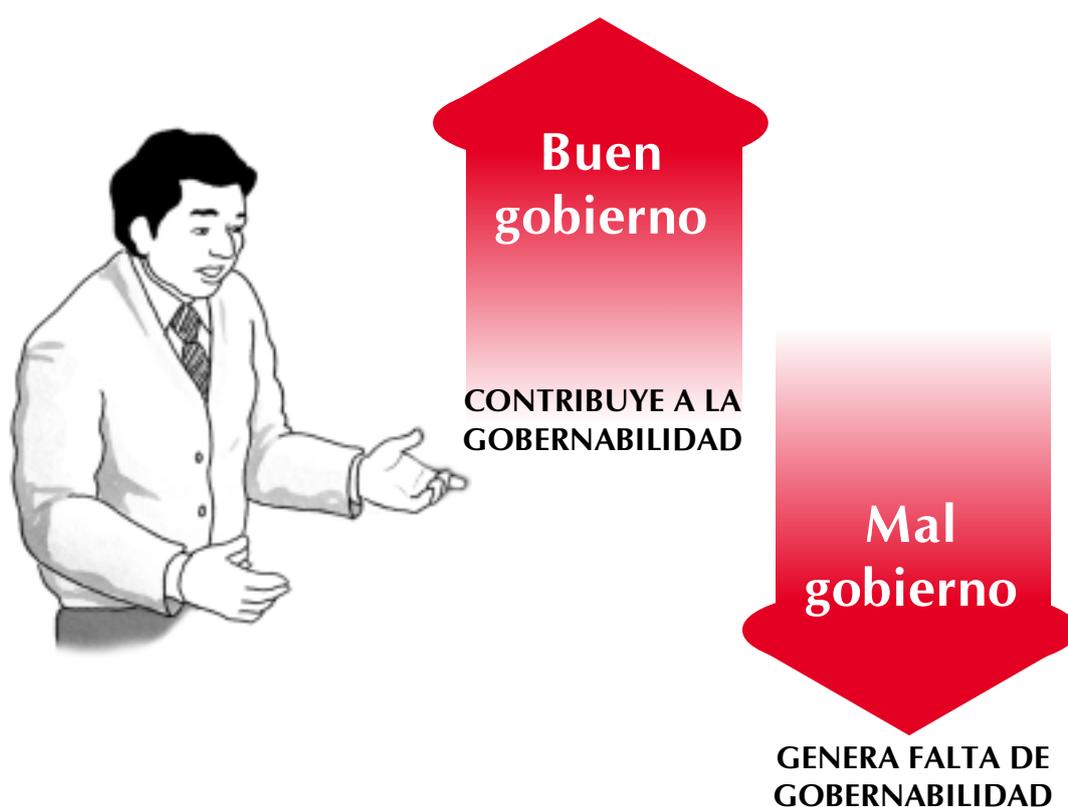
EJEMPLO

En la municipalidad de Pampaparca, el alcalde que ha ganado las elecciones está gobernando en coordinación con otras fuerzas políticas y permite la participación de la población. En la municipalidad, delega el poder en los regidores, funcionarios y en las organizaciones sociales que participan en la toma de decisiones. La semana pasada elaboraron el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo.



En San Francisco, poblado de la selva, la población está apoyando permanentemente las acciones de la municipalidad pues ha demostrado un manejo eficaz y eficiente de los recursos, que se ha hecho evidente en la rendición de cuentas. Los principales gastos de la municipalidad se orientan a los gastos de inversión y la atención de servicios públicos municipales. Los gobernantes, aplicando la transparencia, trabajan en función de objetivos de desarrollo establecidos en el plan de desarrollo concertado.

Estos ejemplos nos muestran que cuando hablamos de buen gobierno nos referimos al Estado (en este caso la municipalidad). Pero cuando hablamos de gobernabilidad tenemos que mirar a la sociedad. La gobernabilidad se da cuando la población cree en la municipalidad y sus instituciones, las reconoce como legítimas y se identifica con ellas; pues considera que los recursos públicos se manejan con transparencia y eficacia para responder a sus intereses y a su bienestar colectivo. Cuando esto no es así, se genera la falta de gobernabilidad.



La gobernabilidad y el buen gobierno significan no sólo que la población reconozca el poder de los gobernantes y se identifique con sus instituciones cuando éstas avancen en el cumplimiento de sus objetivos, sino que también participen en ellas; tomando decisiones, haciendo cogestión y ejerciendo el derecho a la vigilancia ciudadana.

1.1

¿Qué lugar le corresponde a la gestión pública para hacer posible la gobernabilidad y el buen gobierno?



Sin embargo, una breve mirada a la situación de la gestión pública en nuestro país nos muestra su inestabilidad, todo lo cual hace que las organizaciones no sean capaces de adaptarse a los cambios de su entorno.

Son parte de la realidad de todos los días¹:



Para superar esta precariedad, es necesario impulsar un proceso gradual y sostenido de modernización de la gestión pública. A ella le corresponde garantizar la gobernabilidad de la sociedad. En el marco de la descentralización, los gobiernos regionales y locales deben promover el desarrollo integral de sus respectivos espacios geográficos. Si no lo hacen, el país, las regiones o localidades serán difícilmente gobernables; es decir, la convivencia social y el bienestar colectivo estarían en riesgo.

¹ El desarrollo de este punto ha sido hecho en base al texto de Guerra García, Gustavo. La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. Agenda: Perú. Primera edición, octubre 1999. p. 64.

Decimos que una gestión pública es moderna cuando:

Se organiza a partir de una misión, tiene objetivos de desarrollo definidos y se trabaja en función de resultados esperados.



Recupera la confianza de la población en la gestión pública. Los servidores públicos deben ser los gestores del cambio.



Existen mecanismos de participación y transparencia, que facilitan la construcción de un nuevo consenso social y político.



Los funcionarios y servidores públicos desarrollan capacidades para asumir sus roles de manera eficiente.



Para que la gestión pública se inserte en el marco del proceso de modernización y descentralización del Estado, es necesario ampliar las capacidades institucionales y la eficacia en todos los niveles; tanto del gobierno central como de los gobiernos sub-nacionales.

La gestión pública debe permitir que las funciones que el Estado tiene que cumplir, sean hechas de la mejor manera.



La demanda histórica por descentralizar el país trae consigo la esperanza de que al ser las regiones y municipalidades, de la mano con la sociedad civil, las responsables de tomar las principales decisiones sobre sus destinos y ponerlas en marcha, éstas puedan gestionarse de manera más eficiente y equitativa. La gestión pública tiene que estar preparada para esa empresa.

Este reto supone:



Actuar conforme a las normas y reglas de juego existentes.



Tener objetivos claros, alcanzables y compartidos/ concertados con la población.



Maximizar los beneficios sociales.




Tener una organización centrada en el logro de esos objetivos.

Para ello, la gestión pública maneja recursos que como dijimos anteriormente, no son suyos sino de todos los peruanos y debe por tanto justificar su manejo en función de la obtención de objetivos.



De no ser así, en lugar de crear vínculos sólidos entre el Estado y la sociedad civil en la tarea por gobernar de manera conjunta las localidades, más bien sucederán enfrentamientos con una población razonablemente insatisfecha con sus instituciones.

IMAGINANDO APLICACIONES

Elabora un diagnóstico de la realidad de tu municipalidad teniendo en cuenta si:

- ✓ Cuentan con objetivos claros.
- ✓ Cuentan con un nivel de mecanismos de dirección y decisión y personal técnico especializado.
- ✓ Cuentan con mecanismos de coordinación.
- ✓ ¿El plan involucra a otras instituciones?.

¿Qué capacidades institucionales crees que sería necesario fortalecer en tu municipalidad?

2. ¿PUEDEN GOBERNANTES Y CIUDADANOS COMPARTIR UNA MISMA VISIÓN DE FUTURO?

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA

Pedro se despide de su esposa para dormir. Están en una maloca.



Pedro empieza a soñar.

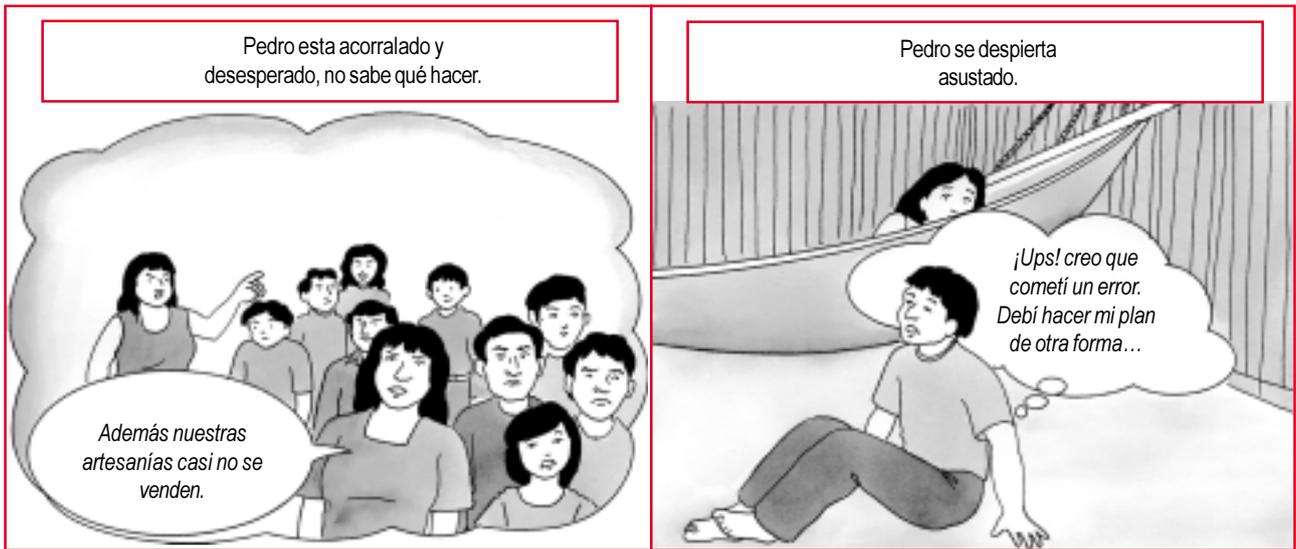


Las cosas se ponen calientes en la asamblea.



Parece que los pobladores no están conformes con el plan presentado.





- ¿Qué sucedió en la asamblea?
- ¿Por qué crees que reaccionó así la población?
- ¿Cómo se hacen los planes en tu municipalidad?

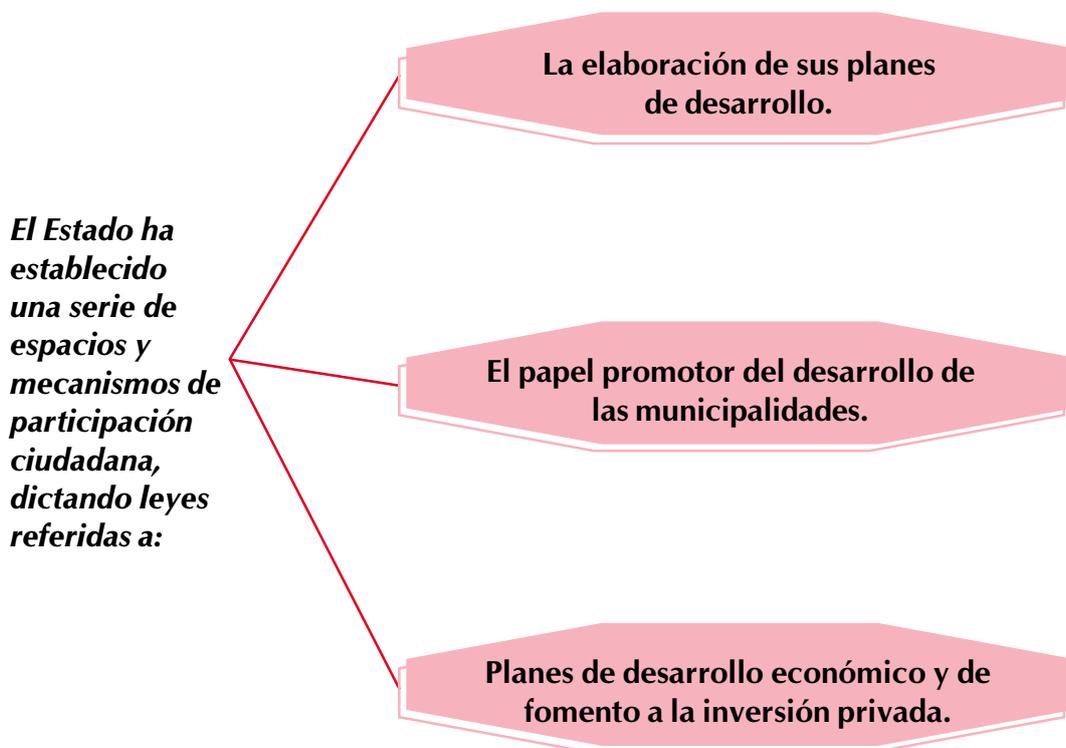


COMPARTIENDO NUEVA INFORMACIÓN

La ley señala:
"Los gobiernos
locales represen-
tan al vecindario,
promueven la
adecuada presta-
ción de los servi-
cios públicos y el
desarrollo inte-
gral, sostenible y
armónico de su
circunscripción".
Ley orgánica de
municipalidades
N° 27972



Para ello, los gobiernos locales deben promover la elaboración del plan de desarrollo concertado, estableciendo de manera conjunta con la población, la visión de futuro y los objetivos de desarrollo de la localidad. Este proceso ya había comenzado en la década del 80, con el retorno a la democracia luego de la dictadura del gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez. En aquel entonces, algunas municipalidades se impusieron como tarea principal el convertirse en promotoras del desarrollo, con la participación de la sociedad civil como eje principal y en coordinación con otros agentes como el Estado en sus diferentes niveles, la cooperación internacional y los pequeños y medianos empresarios.



Vemos entonces cómo lo que en un inicio fueron prácticas sociales y municipales en unos cuantos gobiernos locales, ha pasado a tener un efecto multiplicador. En buena medida por la presencia de un marco normativo, pero también por los beneficios que trajeron consigo esta nueva manera de entender y gobernar las localidades a partir de la planificación y acción conjunta entre la municipalidad y la ciudadanía.



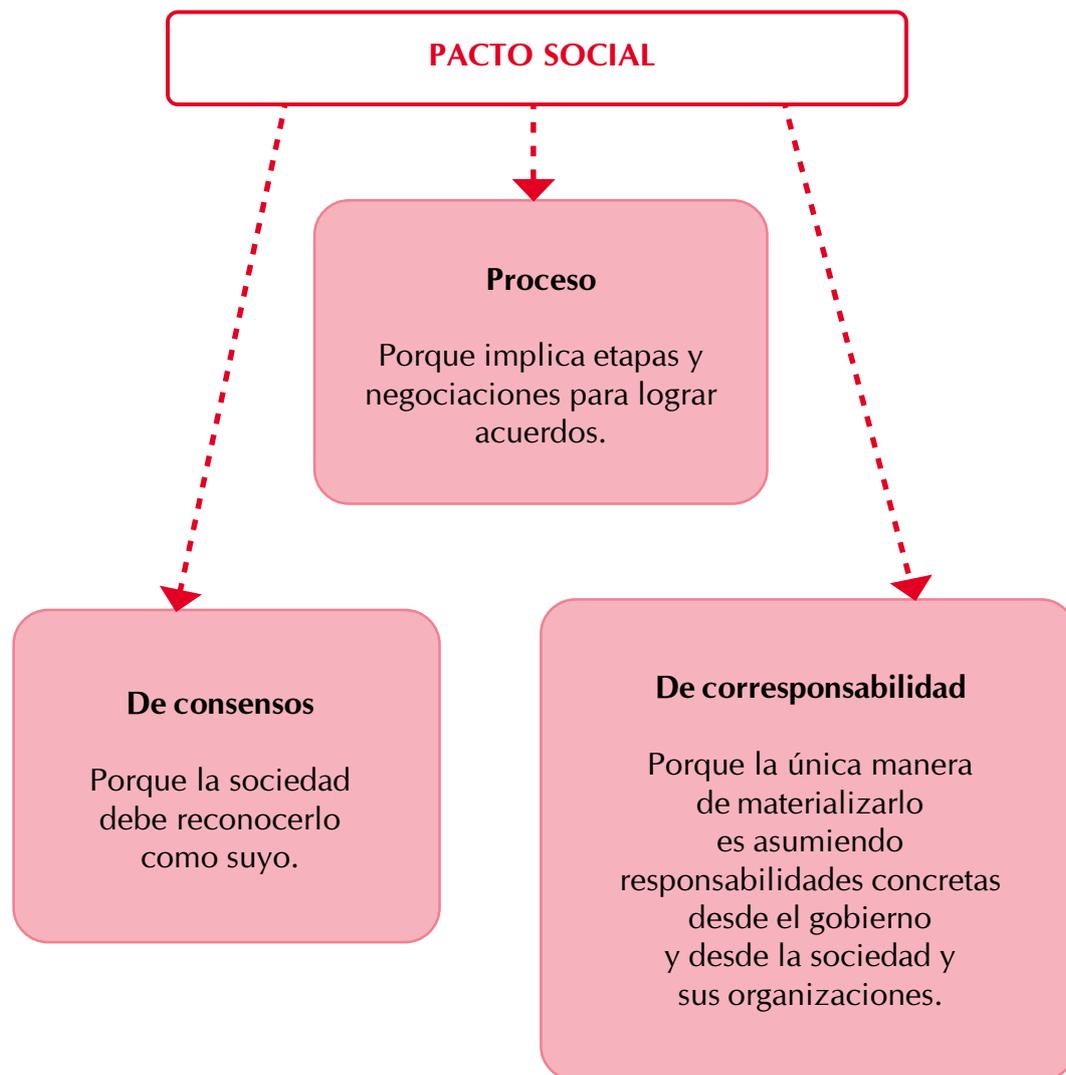
“La cuestión radica en desarrollar capacidades de gestión pública y social, para hacer realidad esas visiones y objetivos compartidos”.

Las últimas dos décadas están fuertemente marcadas por la presencia de múltiples formas de participación ciudadana. Cuando ha habido voluntad política y liderazgo de los alcaldes, se han establecido reglas de juego, espacios y mecanismos de participación para construir un nuevo pacto social sustentado en la construcción de visiones de futuro y objetivos de desarrollo compartidos a nivel de sus localidades.



La participación ciudadana contribuye a la democracia participativa que complementa y fortalece la democracia representativa, en la cual el gobierno no es dejado en manos de unos cuantos, sino que la población se involucra activamente.

Podemos entender el pacto social como un proceso de acuerdos sostenibles, de consensos y corresponsabilidades respecto al logro de una visión y de objetivos de una localidad.



Desde una perspectiva local, el pacto social se refiere a la visión y objetivos de desarrollo compartidos. Sin embargo estos acuerdos deben tener su contraparte en los aspectos más operativos donde se explicita los compromisos de cada uno de los actores: el gobierno local y la sociedad civil.

Este pacto social requiere de la voluntad y el consentimiento de los actores en juego. Se trata de diseñar **dos cuestiones centrales**:

Una visión de futuro

Es la capacidad de construir el sueño posible a largo plazo. Es el resultado final que se pretende alcanzar en un horizonte de tiempo y en un espacio determinado. En nuestro caso, ese espacio lo constituyen las localidades; y el horizonte de tiempo, aquel definido colectivamente.

Darle sentido a las instituciones públicas

Es hacerlo de manera compartida, es decir, que tanto gobernantes como la sociedad civil diseñen el futuro respecto de lo que quieren llegar a ser y lograr. Definida la visión y los objetivos, es posible orientar los esfuerzos colectivos hacia la consecución de ese reto.



La localidad, sea el distrito o la provincia, es un espacio social en el cual los pobladores establecen relaciones de convivencia, de producción de bienes y de cultura; así como de reproducción, por lo que debe ser comprendido como el hogar de todos.



Los seres humanos no solamente nos relacionamos en el ámbito de nuestras familias, sino con nuestros vecinos y vecinas, con nuestros amigos y compañeros y compañeras de trabajo, con los miembros de las organizaciones sociales a las que pertenecemos, y la casi totalidad de esas relaciones las hacemos en ese espacio social que es la localidad.



Los niños y jóvenes estudian en escuelas ubicadas en la localidad o aspiramos a que ello sea así. Ante un problema de salud, la población busca en primer lugar una posta médica lo más próxima al lugar donde vive. Las organizaciones productivas que brindan trabajo a los adultos y jóvenes de la localidad y otras organizaciones sociales como las juntas de regantes, las rondas campesinas, los comedores populares y comités del vaso de leche, las juntas de vecinos, y las agrupaciones juveniles se encuentran integradas en gran medida por pobladores de una misma comunidad, de un mismo territorio.



Por esto, el compromiso por diseñar una visión alcanzable de futuro, entre los que habitan una misma localidad, debe representar el compromiso por construir el hogar, la casa grande que todos queremos y aspiramos para las generaciones presentes y futuras. Ese debe ser el contenido central del pacto social entre gobernantes y sociedad civil: la visión compartida de futuro sobre la localidad que todos aspiramos.





La planificación debe ser la carta de navegación para la asignación de recursos humanos y económicos, la gestión y evaluación de las instituciones públicas.



¿Recuerdas el proceso de elaboración de tu plan de desarrollo?, analiza si se estableció de manera conjunta con la población la visión de futuro y los objetivos de desarrollo de la localidad. O ¿cómo harías para establecer de manera conjunta con la población, la visión de futuro y los objetivos de desarrollo de tu localidad?

¿Qué espacios y mecanismos de participación ciudadana se han establecido en tu municipalidad?

3. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN PÚBLICA POR OBJETIVOS Y COMPETENCIAS?

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA



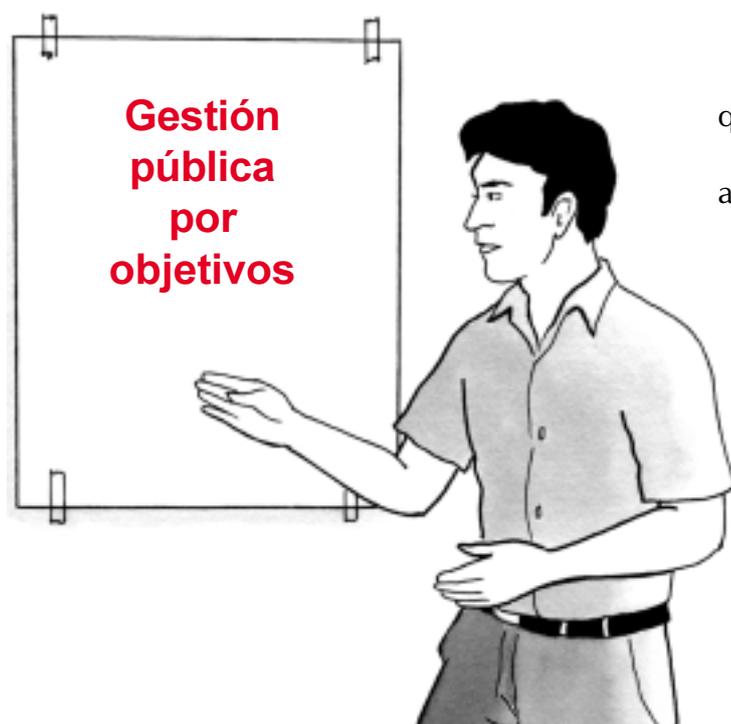


- ¿Qué sucedió en el pueblo del Valle del Wayra?
 - ¿Por qué crees que la población esta interesada en pagar sus tributos?
 - ¿Qué debe hacer la autoridad municipal para contribuir al desarrollo local?



COMPARTIENDO NUEVA INFORMACIÓN

Si reconocemos que “*toda organización surge para cumplir una finalidad y ésta debe expresarse en objetivos y metas concretas*”², entonces podemos decir que las municipalidades en el Perú, teniendo en cuenta las finalidades establecidas en su ley orgánica, han definido en muchos casos sus objetivos de desarrollo compartidos con la sociedad civil. De ahí que el marco teórico más adecuado para impulsar su desarrollo institucional sea **la gestión pública por objetivos o gestión basada en resultados**.



1.

Es una estrategia o enfoque de gestión por la cual una organización se asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados claramente esperados, establecidos en los objetivos.

2.

Es una forma de dirección en la que todo el trabajo se organiza en términos de resultados específicos que deben alcanzarse en un tiempo determinado. Enfatiza las metas a alcanzarse y exige la definición de objetivos en cada puesto.

² Sánchez Albavera, Fernando. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Fernando. Ilpes, CEPAL. Serie Gestión Pública. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo 2003. p. 33.



3.

Está orientada al logro de resultados y a la mejora del desempeño.

4.

Por eso prevé resultados realistas, efectúa el seguimiento del progreso hacia el logro de los resultados esperados, integra las lecciones aprendidas en las decisiones de gerencia e informa sobre el desempeño³.



5.

Es una forma de dirección dinámica, flexible y alineada a los objetivos institucionales, y que establece su sistema de evaluación y medición de desempeño.



La "gestión por objetivos" es un estilo de gestión que es parte sustantiva del planeamiento estratégico y operacional. Rompe con los modelos tradicionales y procedimientos rutinarios aceptados sin mayor discusión y que se operan bajo el imperativo de "siempre lo hicimos así". Un buen administrador opera desde la visión de futuro, construye escenarios, define situaciones, se propone una misión concreta, plantea objetivos precisos y determina cómo va a medir los logros.

³ Tomado del Glosario que forma parte del manual de seguimiento y evaluación de resultados. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oficina de evaluación del PNUD 2002. ps. 100,101.



Para implementar una gestión pública por objetivos se deberá desarrollar capacidades. Se tendrá que poner en marcha un "proceso por el cual la municipalidad desarrolla, mejora y organiza sus sistemas, recursos y conocimientos; todo ello reflejado en sus capacidades (individuales y colectivas), de desempeñar funciones, resolver problemas, establecer objetivos y cumplirlos⁴".

La gestión por objetivos tiene la virtud de poner atención en la dinámica de la estructura organizativa de la entidad respecto a la misión y busca comprometer al personal que la integra. No puede haber una buena gestión por objetivos si no hay correspondencia con la organización y su estructura.

3.1

¿Cuáles son las condiciones básicas para llevar a cabo una gestión pública por objetivos y competencias?

Estas son algunas condiciones básicas para implantar la gestión por objetivos:



1

Tener un plan de desarrollo concertado local, un plan de desarrollo institucional y un plan operativo, que articulados, "suministren" los objetivos que deben lograrse en un período.



2

Voluntad política para iniciar una gestión por objetivos y acondicionar el presupuesto institucional a sus logros.

⁴ Tomado del Glosario que forma parte del manual de seguimiento y evaluación de resultados. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Oficina de evaluación del PNUD 2002. ps. 100,101.



3

Priorizar objetivos a alcanzar. No todos los objetivos se pueden lograr en un mismo tiempo y no todos tienen el mismo peso en cuanto a su demanda.



4

La gestión por objetivos no funciona en secreto. Desde la definición de la misión y de los objetivos estratégicos, requiere de la más absoluta transparencia y participación del personal, directivos y autoridades. No hay manera de promover compromisos con los objetivos, si éstos no son conocidos ni reconocidos por quienes deben dirigir, operar y evaluar.



5

La gestión por objetivos debe ser la base para formular el presupuesto institucional de apertura. La evaluación presupuestal debe dar cuenta de cómo se ha cumplido o no se ha cumplido la misión y objetivos estratégicos encomendados.



6

La ejecución por objetivos requiere grados de flexibilidad que permita responder con eficacia a situaciones de contingencia o coyuntura que modifiquen las condiciones iniciales en que se plantearon los objetivos.

Un aspecto de capital importancia para la gestión por objetivos, es desarrollar capacidades al interior de la institución. No se trata que los alcaldes, regidores y funcionarios promuevan la definición de objetivos sin evaluar las capacidades al interior de su municipalidad. Capacidades que tienen que ver con conocimiento, habilidades, competencias laborales y un ambiente para que las personas puedan realizar actividades y lograr resultados esperados.

Por muy buenos objetivos que se hayan formulado, si no se desarrollan capacidades en distintos niveles de gestión y operación, es poco lo que se puede lograr en cuanto a objetivos.

EJEMPLO

En el distrito de Mantamani, la municipalidad cuenta con objetivos de desarrollo y una misión al interior de su plan de desarrollo institucional. El alcalde, regidores y funcionarios son conscientes de que para estar en condiciones de hacer realidad esos objetivos, deben adecuar la organización para que sea una gestión basada en objetivos. Y así lo hacen. Para ello, conforman un equipo de trabajo y dan inicio a la elaboración de sus instrumentos de gestión.



Una municipalidad que cuenta con un plan de desarrollo pero que no ha adecuado su organización a los objetivos de desarrollo, no podrá llevar a cabo una gestión pública por objetivos. En consecuencia, no podrá hacer realidad los objetivos del plan de desarrollo, tendrá problemas para ejecutar su presupuesto participativo y para hacer una buena gestión de los recursos y funciones transferidas por el gobierno central.

3.1

¿Qué beneficios nos trae el fortalecimiento institucional de las municipalidades?

Cuando hablamos de beneficios para la población nos referimos a que al impulsar procesos de fortalecimiento y desarrollo institucional basado en objetivos de desarrollo, la población podrá ver de manera tangible esos objetivos realizados a partir del mejoramiento de su calidad de vida.

Al referirnos a los beneficios para los gobiernos locales queremos dar cuenta que -en tanto instituciones públicas- podrán ser apreciadas como instituciones legítimas ante la sociedad. Así ellas y sus autoridades, podrán recuperar o aumentar en credibilidad y capacidad de convocatoria.





En términos más concretos, resultará factible alinear estratégicamente a las diferentes unidades de gestión de la institución en torno a los objetivos de desarrollo concertados. El vínculo gobierno local - sociedad civil tendrá un correlato efectivo no solamente al momento de planificar, sino principalmente al momento de hacer gestión.

En cuanto a los beneficios para los gobernantes, éstos podrán ser reconocidos por su liderazgo para promover procesos de cambio positivos. Asimismo, al ser la concertación la piedra angular de la gestión, se podrán reducir los niveles de conflicto, se notará un mejor trato a la población y la calidad de los servicios se verá mejorada.





Una gestión capaz de llevar a cabo sus objetivos estará en mejores condiciones para mejorar sus ingresos directamente generados, pues los vecinos y vecinas, al percibir los beneficios, estarán más propensos a tributar o a colaborar trabajando en las obras.



Un proceso de cambio institucional que tenga como marco teórico una gestión pública por objetivos y competencias, impulsado por las autoridades políticas y administrativas de la municipalidad, puede traer innegables beneficios para la sociedad, los gobiernos locales y los gobernantes



Para cumplir los fines y objetivos de tu plan de trabajo, ¿cómo te organizarías?

¿Cómo se manifiesta en tu municipalidad el cumplimiento de las condiciones básicas para llevar a cabo una gestión pública por objetivos y competencias?

4. ¿CÓMO DEFINIMOS LA MISIÓN INSTITUCIONAL?

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA

<p>Nahome esta en busca de su misión.</p>	<p>No descansará hasta encontrarla.</p>
 <p>Desde que trabajas en la municipalidad sí que has cambiado, todo lo piensas, todo lo analizas.</p> <p>Ando buscando la misión de la municipalidad, ¡mi horizonte, mi razón de ser!!!!</p>	 <p>¿Qué hago en la municipalidad para lograr la visión que hemos definido con la población?</p>
<p>Pero se da cuenta que sólo no podrá con todo.</p>	<p>Pero no todos están de acuerdo.</p>
 <p>Juntos debemos encontrar la misión que nos lleve a alcanzar la visión de la población.</p> <p>¿Cuál es mi misión? Vaya, nunca me he preguntado todo esto.</p>	 <p>Creo que ayudaría a que todos trabajemos por un mismo fin.</p> <p>¡Pero así estamos bien! ¡eso es más trabajo!!</p> <p>Sí, pero podemos estar mejor nosotros y también la población.</p>

Todos se ponen a buscar, pero la misión no aparece.



En la búsqueda se hace de noche,
Nahome tropieza con una rama, cae.



Si bien ésta es una historia figurada y divertida, es importante reflexionar:

- ¿Qué debió hacer el alcalde Nahome para encontrar la misión de la municipalidad?
- ¿Quiénes construyen la misión de la municipalidad?
- ¿Qué pasos han seguido en tu municipalidad para construir la misión institucional?



COMPARTIENDO NUEVA INFORMACIÓN

Expresa el compromiso municipal con la visión de desarrollo local en el marco de la ley orgánica de municipalidades. Es la expresión del propósito genérico o razón fundamental de la institución municipal.

La elaboración de la misión puede hacerse dando respuesta a estas preguntas:



¿Quiénes somos?, en este caso la identidad de la municipalidad.



¿Qué buscamos?, es decir, los propósitos de la municipalidad.



¿Qué hacemos?, es decir, los medios que empleamos para el logro de los propósitos.



¿Por qué lo hacemos?, en otras palabras los valores, principios y motivaciones.



¿Para quiénes trabajamos? que, aunque parezca obvio, a veces se olvida que en tanto funcionarios y servidores públicos, trabajamos para la población.

Consiste en destacar:

- ✓ Sus competencias más esenciales.
- ✓ Los principales servicios que brinda.
- ✓ Los colectivos a quienes se dirige.
- ✓ El ámbito territorial de influencia.

Existen municipalidades, como la de Villa El Salvador, que luego de un proceso concertado de elaboración de sus planes de desarrollo han pasado a definir su misión; lo que quiere decir que han ubicado su misión en el marco de la visión de futuro y los objetivos de la ciudad.



¿Puedes explicar con tus propias palabras la misión de tu institución municipal?

¿Se da información en ella acerca de su identidad, para quienes trabaja, sus propósitos, los medios para lograrlos y sus valores, principios y motivaciones?

5. ¿CUÁLES SON LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES?

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA





- ¿Por qué existe tanto conflicto en la municipalidad donde es alcalde don Edmundo?
- ¿Qué es preciso hacer para planificar el trabajo en función de las competencias que la ley asigna a las municipalidades?
- ¿En tu municipalidad, cada una de las instancias conoce las competencias de la municipalidad?



COMPARTIENDO NUEVA INFORMACIÓN

Las municipalidades ejercen estas competencias según sus necesidades y particularidades específicas, pudiendo asumir todas o parte de las que se indican.



El artículo 73 de la ley orgánica de municipalidades establece siete competencias, las que citamos a continuación:



1. Organización del espacio físico-uso del suelo.

- Zonificación.
- Catastro urbano y rural.
- Habilitación urbana.
- Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
- Acondicionamiento territorial.
- Renovación urbana.
- Infraestructura urbana o rural básica.
- Vialidad.
- Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.

2. Servicios públicos locales.

- Saneamiento ambiental, salubridad y salud.
- Tránsito, circulación y transporte público.
- Educación, cultura, deporte y recreación.
- Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.
- Seguridad ciudadana.
- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.
- Registros civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil conforme a ley.
- Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo.
- Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales; directamente o a través de concesiones.
- Otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional.



3. Protección y conservación del ambiente.

- Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental; en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
- Proponer la conservación de áreas de conservación ambiental.
- Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
- Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones de gestión ambiental, en el marco del sistema.
- Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental a niveles nacional y regional.

4. En materia de desarrollo y economía local.

- Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
- Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
- Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
- Fomento de la artesanía.
- Fomento del turismo local sostenible.
- Fomento de programas de desarrollo rural.



5. En materia de participación vecinal.

- Promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.
- Establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización.
- Organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.

6. En materia de servicios sociales locales.

- Administrar, organizar y ejecutar los programas sociales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.
- Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo; y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.
- Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales.
- Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor; propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.

7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

- Promover programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo y crear programas de erradicación en coordinación con el gobierno regional.
- Promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.



La ley de bases de la descentralización establece tres tipos de competencias:

Exclusivas

Aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno.

Compartidas

Aquellas competencias en las que intervienen dos o más niveles de gobierno.

Delegables

Aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo.

5.1

¿Cómo se relacionan las competencias municipales con las funciones generales?



De la lectura de la ley orgánica de municipalidades podemos agrupar cinco tipos de funciones generales⁵:

TIPO DE FUNCIÓN

ALCANCES

Normativa y reguladora

Elaboración y aprobación de normas de alcance local, regulando los servicios de su competencia.

De planeamiento

Diseño de políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promueve el desarrollo local de manera concertada y participativa; conforme a la ley de bases de descentralización y la ley orgánica de municipalidades.



⁵ La tipología de las funciones generales contenidas en la nueva ley orgánica de municipalidades ha sido tomada del texto de Díaz Palacios, Julio, agregando la función de proveer servicios públicos al tipo de función denominada "administrativa y ejecutora". La ley orgánica de municipalidades: Las competencias y funciones municipales. En ley orgánica de municipalidades. Para una gestión municipal por el desarrollo local. Segunda edición CBC, Prodes, DED, Centro Ideas y Care. Enero 2004. Lima, Perú. p. 116.

Administrativa y ejecutora

Organización, dirección y ejecución de los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas necesarios para la gestión.

De promoción de inversiones

Incentivo y apoyo a las actividades del sector privado nacional y extranjero, orientados al impulso del desarrollo de los recursos regionales; creando los instrumentos necesarios para tal fin.

De supervisión, evaluación y control

Fiscalización de la gestión administrativa local, el cumplimiento de normas, los planes locales y la calidad de los servicios; fomentando la participación de los ciudadanos de manera individual o colectiva.



5.2

¿Cómo se relacionan las competencias con las funciones específicas?



- Funciones específicas compartidas con el gobierno nacional o regional.
- Funciones específicas exclusivas de la municipalidad provincial.
- Funciones específicas compartidas de la municipalidad provincial.
- Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales.
- Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.

Para mayor detalle revisa el fichero de funciones que acompaña el presente módulo.



Explica con tus propias palabras cómo se relacionan las competencias municipales con las funciones generales.

¿Cómo explicarías la diferencia entre las competencias y las funciones?

6. ¿PODRÍAS IDENTIFICAR LOS PROCESOS CLAVE DE LA GESTIÓN MUNICIPAL?

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA

Yanira suele visitar los poblados de su jurisdicción para conocer de cerca la realidad.



Los niños del poblado están con fuertes diarreas.



Yanira está preocupada.



Sigue caminando pensativa y con qué se encuentra...





■ ¿Por qué es importante que los procesos de la gestión municipal se articulen con resultados concretos?

■ ¿Qué procesos clave organizan el trabajo de tu municipalidad?



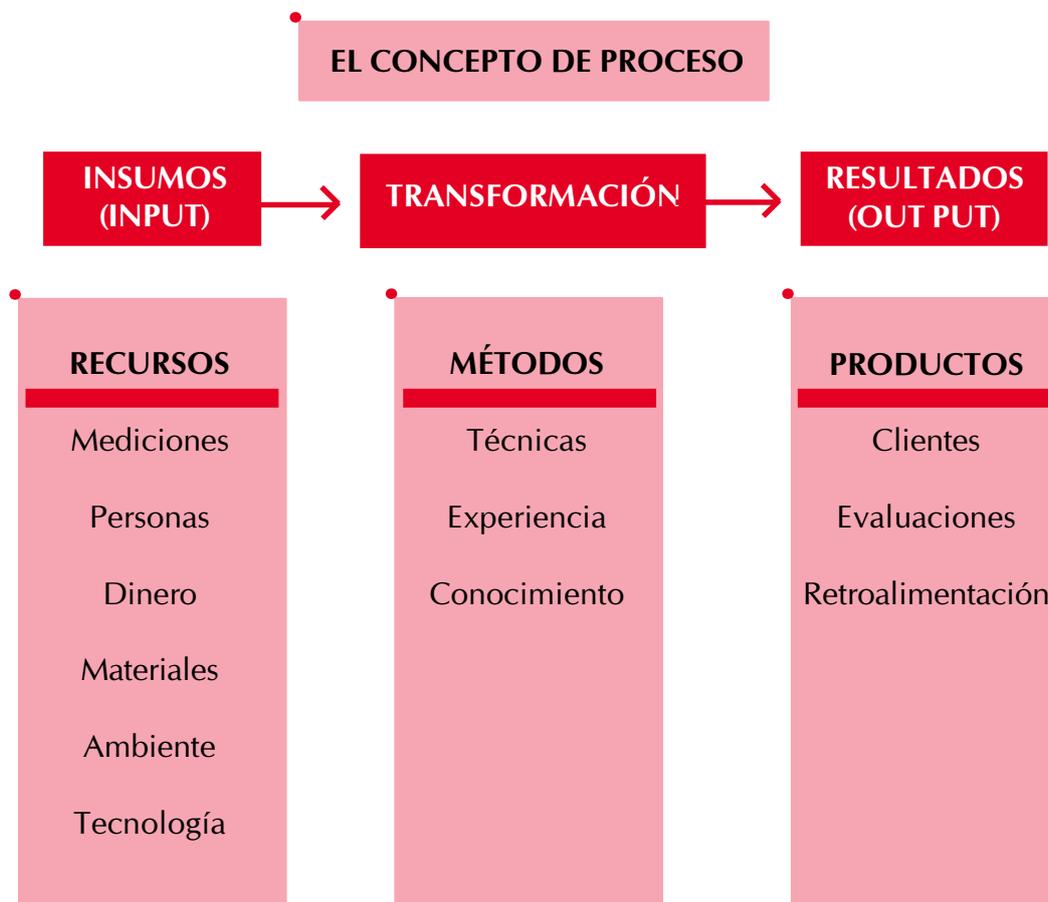
COMPARTIENDO NUEVA INFORMACIÓN



Para los gobiernos locales, las fuentes primarias para identificar procesos son las declaraciones de la misión y visión de futuro, así como los objetivos estratégicos e institucionales. Los procesos originados en la misión, de su razón de ser, se les ha denominado procesos misionales. Sin embargo para completar el cuadro de procesos es necesario identificar qué procesos están relacionados con la visión de futuro de la municipalidad, es decir aquellos que son factores críticos de éxito, claves y vitales porque son el soporte en los que se apoya la institución.

Tomando en cuenta lo anterior, una forma de identificar estos procesos es apoyándose en la normatividad vigente: proceso de promoción del desarrollo económico, proceso de preservación del medio ambiente etc. y agrupando principalmente en proyectos las actividades que viene desarrollando la municipalidad, siempre y cuando sean relevantes e incidentes en el cumplimiento de la misión y visión institucional y sus correspondientes objetivos.

En todo proceso se dan elementos de entrada (recursos e insumos) que deben ser transformados en productos o servicios (elementos de salida). Estos elementos de salida deben satisfacer los requerimientos de la ciudadanía a la cual las municipalidades se deben.



Para desarrollar los procesos se requiere un conjunto de operaciones, que están inscritas en proyectos y/o actividades. Las actividades reflejan el cumplimiento de funciones que constituyen la base para diseñar la organización municipal en el marco de su misión y los programas que forman el plan de desarrollo institucional y el plan operativo institucional.

Cuando se trata de municipalidades intermedias o grandes lo recomendable es partir del plan de desarrollo institucional y para el caso de municipalidades pequeñas es conveniente hacerlo desde el plan operativo institucional.

La gestión por procesos cierra el ciclo de gestión en el enfoque: objetivo-proceso-resultado, el mismo que se articula en términos organizacionales en manuales de gestión de los servicios, sean estos públicos (económicos, sociales, territoriales) o administrativos.



Dar este paso en la gestión pública local requiere un gran esfuerzo y cambiar enfoques tradicionales en la organización del aparato administrativo municipal, que toma su tiempo y exige adecuar la normatividad correspondiente a esos desafíos.

Hoy en día hay exigencias que cumplir en referencia a la ley del sistema de acreditación y por lo tanto la elaboración de los denominados instrumentos de gestión, a pesar de sus limitaciones, es un imperativo a cumplir; sin embargo debemos asumir el fortalecimiento interno de la municipalidad como un proceso que partiendo de los instrumentos con los que actualmente se cuentan, se avance en su adecuación a una gestión por procesos.

En términos generales, los procesos clave que debe desarrollar la gestión municipal son los siguientes:

Gestión y administración, cuyo resultado debe ser la organización y optimización de los recursos humanos y materiales de manera eficiente.

Normativos, relativos a la producción de ordenanzas, edictos, resoluciones y decretos de alcaldía.

Provisión de servicios públicos, como la limpieza pública, el saneamiento ambiental y el agua potable; cuyo resultado debe consistir en hacer de las localidades lugares saludables.

Promoción del desarrollo social para combatir la pobreza a través de los programas sociales, cuyo resultado debe ser mejorar la calidad de vida de la población que vive en pobreza y pobreza extrema.

Promoción del desarrollo económico, cuyo resultado debe ser lograr el concurso de los agentes económicos del desarrollo para incrementar la producción y generar empleo.

Proceso de desarrollo urbano y rural, relacionado a la distribución espacial de las funciones urbanas, la distribución de los patrones de actividad de las personas e instituciones, y creación de valor en el medio ambiente social y económico.

Planificación y presupuesto, que consiste en el diseño del plan de desarrollo, el plan estratégico institucional y los presupuestos anuales.

Gestión tributaria, dirigido a generar ingresos propios.

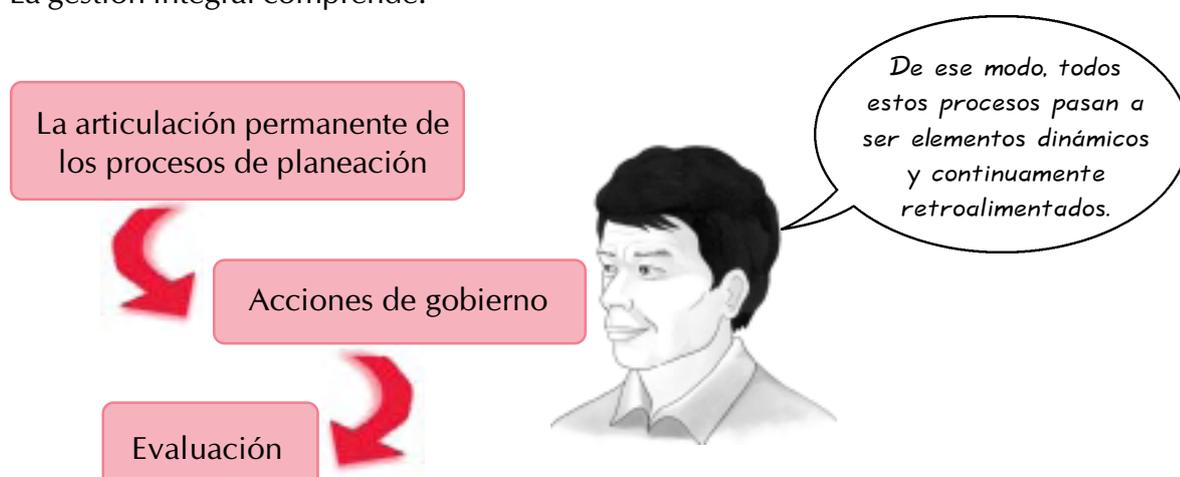
Control/evaluación/fiscalización, dirigido a hacer un seguimiento y evaluación de la gestión municipal.

6.1

¿Cuál es el aporte de las unidades de gestión a la gestión municipal?

La gestión pública orientada a objetivos y competencias se basa en el fortalecimiento de la gestión integral con participación ciudadana y la capacidad institucional y de sus unidades de gestión.

La gestión integral comprende:



Para obtener resultados acordes con los objetivos planteados, las entidades deben contar con capacidad institucional, recursos suficientes y procesos de gestión adecuados. Por ello, buena parte del éxito de los planes de desarrollo concertados dependen del cumplimiento de los objetivos de las unidades de gestión.



Las unidades de gestión son equipos de trabajo conformados al interior de una entidad, que se caracterizan por tener funciones en el marco de la gestión de proyectos y actividades relacionados con determinada competencia y, por tanto, homogéneos; único responsable, objetivos, procesos y responsabilidades.

Por ejemplo, la unidad de gestión de servicios sociales tiene competencias vinculadas a la administración, organización y ejecución de los programas locales de lucha contra la pobreza, como el programa del vaso de leche y comedores populares. De esa competencia se derivan un conjunto de funciones homogéneas y cuentan con un director o sub-gerente que constituye su único responsable.



Las funciones que realiza una determinada unidad de gestión están siempre relacionadas a un proceso. Con frecuencia en las municipalidades de nuestro país no se tiene conciencia que las funciones tienen un rol dentro de un proceso y se gestiona a través de proyectos y actividades. Del cumplimiento de ese proceso depende la calidad y oportunidad de entrega de servicios al cliente.

Como no se ha desarrollado el concepto de procesos, cada unidad de gestión realiza sus funciones desconectadas y aisladas, e incluso oponiendo o duplicando esfuerzos.

Si se ha identificado por ejemplo el desarrollo agropecuario como un proceso clave en una localidad, existen distintas funciones que concurren a desplegar este proceso.



No basta que exista una unidad de gestión de promoción agropecuaria, será necesario que la unidad de gestión que ejecute obras de infraestructura, la que emita autorizaciones de funcionamiento, la unidad de gestión de apoyo administrativo, cumplan a cabalidad su función dentro del proceso o procesos que se articulen y aporten a los resultados esperados.



¿Qué ideas plantearías tú para mejorar el funcionamiento de los procesos de la gestión municipal?

¿Cuáles son las unidades de gestión que existen en tu municipalidad?

¿Qué unidades de gestión establecerías en tu municipalidad?. Explica tus puntos de vista.

7. ¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICOS?

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA





Observa con atención la historia que te presentamos y comparte con otras personas tus impresiones.

- ¿Qué sucede en este poblado?, ¿cuáles son sus principales problemas?
- ¿Cómo promover la solución de los problemas de esta localidad de manera eficaz y organizada?
- ¿Cómo contribuye el planeamiento concertado para el desarrollo local y qué rol le corresponde a la municipalidad?



COMPARTIENDO NUEVA INFORMACIÓN



El fortalecimiento institucional cobra sentido en la medida que desarrolla las capacidades internas de la municipalidad para cumplir su misión. Capacidades que como se ha señalado anteriormente, las habilita para identificar procesos clave y diseñar una organización en función a la visión y los objetivos de desarrollo de la localidad y la propia municipalidad.

El tema del fortalecimiento institucional en las municipalidades no es nuevo. Aún es una reflexión no acabada y salvo experiencias aisladas, no existe una propuesta integral para implementarlas en los gobiernos locales.

Sin embargo, existen algunos instrumentos que con seguridad promueven el proceso de fortalecimiento de las municipalidades. Son conocidos pero por si mismos no significan mucho si no los utilizamos adaptados a un contexto, articulados a un propósito y alineados a las estrategias definidas para la institución.

En las siguientes líneas resumimos algunos de estos instrumentos. Cada uno de ellos tiene una finalidad específica pero deben ser diseñados articulándose entre sí para que tengan sentido y cada uno aporte lo que le corresponde.

Instrumentos de planificación estratégica

El plan de desarrollo concertado.

El plan de desarrollo institucional.

Instrumentos de planificación operativa

El plan operativo institucional.

El presupuesto institucional de apertura.

Instrumentos normativos y de organización internos de la municipalidad

La estructura orgánica.

El reglamento de organización y funciones.

El manual de organización y funciones.

El cuadro de asignación de personal.

Instrumentos de gestión administrativa

El plan de desarrollo de capacidades.

Instrumentos para el desarrollo de capacidades

El plan de participación ciudadana.



Instrumento	¿Qué es?	¿Por qué es importante?
<p>PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO</p>	<p>El plan de desarrollo concertado nos ayuda a planificar nuestro trabajo, a tomar mejores decisiones y a diseñar estrategias de ejecución y control de nuestra gestión pública desde una perspectiva de largo plazo.</p>	<p>Cuando elaboramos este plan en base a un pacto social entre la municipalidad y la sociedad civil, abrimos la posibilidad de que los objetivos establecidos trasciendan los períodos de gestión municipal.</p>

Un marco teórico apropiado para la elaboración del plan de desarrollo concertado lo constituye el enfoque de sistemas. Otorga un carácter integral y permite definir ámbitos específicos o subsistemas sujetos de la planificación: el ámbito económico productivo, el ámbito social, el medio ambiental, el institucional y otros que correspondan a la realidad de cada localidad. El enfoque permite también desarrollar criterios de relación con el entorno. Si bien es cierto cada localidad debe desplegar su proceso de planificación concertada, ésta no debe estar aislada del entorno regional al cual pertenece; debe tener una lectura de las tendencias que se desarrollan externamente y de los cambios que se produzcan para poder vincularse a ellas y posicionarse ventajosamente.

Instrumento	¿Qué es?	¿Por qué es importante?
<p>PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL</p>	<p>Es la propuesta de desarrollo del gobierno local en ejercicio, en el marco del plan de desarrollo concertado local y orienta su gestión en el período que compromete su gobierno. Permite a la municipalidad establecer un curso de acción para aportar en el mediano plazo al desarrollo local.</p>	<p>Surge del rol promotor del desarrollo local que les corresponde a los gobiernos locales y la oferta electoral presentada a la población. En el proceso de su elaboración se pueden recoger e incorporar las opiniones y propuestas de los actores locales, sobre el rol que le asignan a la municipalidad en el desarrollo local.</p>



IMAGINANDO APLICACIONES

En base a lo que has leído, ¿qué aspectos consideras importantes para elaborar tu plan de desarrollo?, ¿qué pasos seguirías para garantizar un pacto social entre la municipalidad y la sociedad civil en su elaboración?

¿Cuenta tu municipalidad con su plan de desarrollo institucional?. Si no es así, elabora un borrador de la misión y los objetivos, metas y resultados estratégicos de desarrollo institucional que formarían parte del PDI de tu municipalidad.

8. ¿CONOCES LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA?

Una vez definidos la visión, la misión y los objetivos estratégicos, se debe ingresar a la fase de planificación operacional. Esta corresponde a periodos más cortos de gestión, normados por el Estado.



En lo operacional deberá distinguirse entre las unidades de apoyo a la misión, que deben velar por la mayor eficiencia en el uso de los medios relacionados con la administración y las finanzas; y las unidades de gestión, que deben alcanzar los objetivos y resultados estratégicos⁶.”



Vincular la planificación estratégica con la planificación operativa es un gran desafío que permitirá garantizar que las visiones de futuro previstas se conviertan en promesas cumplidas y en compromisos concretados.

⁶ Planificación estratégica por objetivos. Op. cit. p. 44.

Instrumento	¿Qué es?	¿Por qué es importante?
Plan operativo institucional (POI)	<p>Es una herramienta de planificación institucional de corto plazo en la que se establece los objetivos y metas operativas de cada una de las dependencias municipales, según las prioridades definidas para un período anual. Es un plan de trabajo de la municipalidad que posibilita organizar acciones de corto plazo, ejecutar proyectos y asignar recursos.</p>	<p>Porque concreta los propósitos definidos en el plan de desarrollo institucional, dándole especificidad a cada proceso clave identificado y planteando metas también específicas a lograr en cada período. Además establece acciones y actividades para cada objetivo, priorizándolas en función a su importancia y recursos disponibles.</p>
Presupuesto institucional de apertura(PIA)	<p>Constituye la previsión de ingresos y gastos debidamente equilibrada para el ejercicio fiscal de un año.</p> <p>El presupuesto institucional de apertura constituye el financiamiento del plan operativo institucional. Ninguna acción o proyecto definido en el plan operativo podría realizarse si no le corresponde un adecuado financiamiento. Por esta razón las orientaciones para elaborar el PIA tienen una primera fase de programación, donde se diseña y proponen los objetivos institucionales para un período anual.</p>	<p>Porque hace posible que los objetivos institucionales y las metas se concreten en actividades y proyectos.</p> <p>Es recomendable establecer de manera clara y precisa las relaciones entre planeamiento y presupuesto, ya que se trata de planificar el futuro y no de adivinar lo que va a ocurrir o acomodarse a ello.</p>

«El sistema de planeamiento requiere una cuantificación para que las decisiones sean traducidas a términos operables por todos los miembros de la organización: surge entonces el presupuesto, que es la expresión monetaria de los planes y constituye, por ende, una herramienta para la toma de decisiones y el control, que se materializará a través de un circuito de información específico y un trabajo de presupuestación propiamente dicho»⁷.



Para que las decisiones se conviertan en términos operables por todos los miembros del municipio, se requiere armar un presupuesto; el cual constituye una herramienta para la toma de decisiones y el control.



En base a los objetivos que has definido anteriormente, ¿cómo los harías operativos?

A tu parecer, ¿el presupuesto institucional con el que cuentas haría posible que los objetivos institucionales y las metas presupuestarias se cumplan?

¿Cómo elaborarías un presupuesto institucional de apertura, de manera que se garantice el cumplimiento de los objetivos institucionales?

⁷ Lavolpe Antonio, Capasso Carmelo, Smolje Alejandro. La Gestión Presupuestaria .Macchi Grupo Editor S.A. 2000. Córdoba. Pág. 11.

9. ¿PARA QUÉ NOS SIRVEN LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DE ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA MUNICIPALIDAD?

1.

La organización de la municipalidad y sus instrumentos normativos de gestión, tienen sentido en tanto sirven al cumplimiento de los objetivos y metas estratégicas. La estructura orgánica y las funciones, se deducen de los procesos claves identificados. Una organización que no toma como base estos procesos, no tiene orientación ni sentido respecto a los objetivos a lograr.



2.

En su forma y presentación estos instrumentos pueden no variar significativamente, considerando que existen normas que los estandarizan. Pero no es la forma lo que interesa, sino su contenido coherente y lógico con lo establecido en el diseño organizacional.

Veamos cuáles son estos instrumentos de gestión, teniendo presente que sólo cobran relevancia cuando se articulan a propósitos institucionales.

9.1

El reglamento de organización y funciones

a) La estructura orgánica

La estructura orgánica representa, de manera esquemática, las jerarquías y relaciones de los integrantes de una institución. En tanto jerarquía, la estructura orgánica establece líneas de autoridad entre los diferentes niveles, y al hacerlo, delimita la responsabilidades de cada uno de sus miembros.

¿Por qué es importante?

En tanto atribuciones, permite ubicar las diferentes áreas administrativas y las relaciones entre mando y subordinación en el proceso de autoridad. De esa manera, la estructura orgánica define el agrupamiento y la coordinación formal de las diversas tareas.

La estructura orgánica se expresa gráficamente en un organigrama. De ese modo, a través de figuras geométricas se puede visualizar la estructura de una organización, sus aspectos más importantes, la naturaleza lineal, las funciones y las relaciones existentes entre las distintas áreas.

Si bien la estructura orgánica representa jerarquías, el ideal consiste en que éstas no sean tan verticales. Por eso lo que se debe buscar es un mínimo de jerarquización y un mayor desarrollo de la integración estructural. Asimismo, es bueno que la estructura orgánica estimule la autonomía de las áreas de gestión.

ESTRUCTURA ORGÁNICA: MUNICIPALIDAD PEQUEÑA RURAL



La estructura orgánica se elabora teniendo como elementos centrales:

★
EL PLAN DE DESARROLLO

★
EL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

★
LAS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

La ley de municipalidades N° 27972 establece en su artículo 28 que: "La estructura orgánica municipal básica comprende en el ámbito administrativo, a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; ello está de acuerdo a su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gasto corriente.

Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.



La estructura orgánica y su correspondiente reglamento de organización y funciones se elaboran comúnmente hasta el tercer nivel organizacional. Esto significa: primer nivel constituido por los órganos de gobierno; segundo nivel integrado por las gerencias de asesoramiento, apoyo y línea y el tercer nivel formado por unidades orgánicas técnico operativas (subgerencias, unidades, divisiones).

b) El reglamento de organización y funciones

Es un instrumento técnico-normativo de gestión administrativa que tiene como objeto establecer la naturaleza, finalidad, ámbito, estructura orgánica y las funciones generales y específicas de cada órgano de la municipalidad.

Cuando hablamos de estructura funcional nos referimos a los órganos que desempeñan actividades orientadas al cumplimiento de determinados objetivos y que corresponden a cada unidad orgánica; que es a la vez un componente de la estructura organizacional que mantiene relaciones internas y/ o externas; y que cumple determinadas funciones.

¿Para qué sirve el reglamento de organización y funciones (ROF)?



Define cuáles son las atribuciones y responsabilidades de cada unidad orgánica, evitando así la superposición de funciones.



Formaliza la organización municipal a través de la estructura orgánica y las funciones que debe cumplir cada órgano.



Permite establecer las relaciones internas de la organización: relaciones de dependencia jerárquicas, relaciones de apoyo y asesoría, cooperación y niveles de toma de decisiones.



Permite establecer las relaciones con el entorno: comunidad, instituciones y otros actores locales; principalmente a través de los órganos de línea.

9.2

El manual de organización y funciones

Es un instrumento normativo de gestión institucional que detalla las funciones a nivel de puestos de trabajo o cargos definidos en el cuadro de asignación de personal, y los requisitos que cada uno de ellos exige. Su propósito no es otro que el realizar una descripción concisa del perfil del cargo y que son exigibles a la persona que lo va a ocupar.

Es fuente de información básica para la gestión de los recursos humanos de la municipalidad.



Permite:

Conocer los propósitos y puestos de cada unidad de trabajo.

Realizar el seguimiento, evaluación y control de las actividades de cada órgano.

A los supervisores: distinguir con precisión y orden los elementos que integran cada puesto.

Seleccionar el personal.

A los trabajadores: realizar mejor y con mayor facilidad sus labores al conocer con detalle cada una de las operaciones que las forman y los requisitos necesarios para hacerlas bien.

Desarrollar los perfiles de cargos considerados en el CAP. Así el personal conoce su ubicación, dependencia, jerarquía, responsabilidad y requisitos mínimos para el cargo específico.

Determinar los perfiles ocupacionales.

Realizar la evaluación de desempeño.

Establecer un sistema de sueldos, salarios, remuneraciones y prestaciones.

Superar la duplicidad, superposiciones, interferencias, orientando a la eficiencia y eficacia.

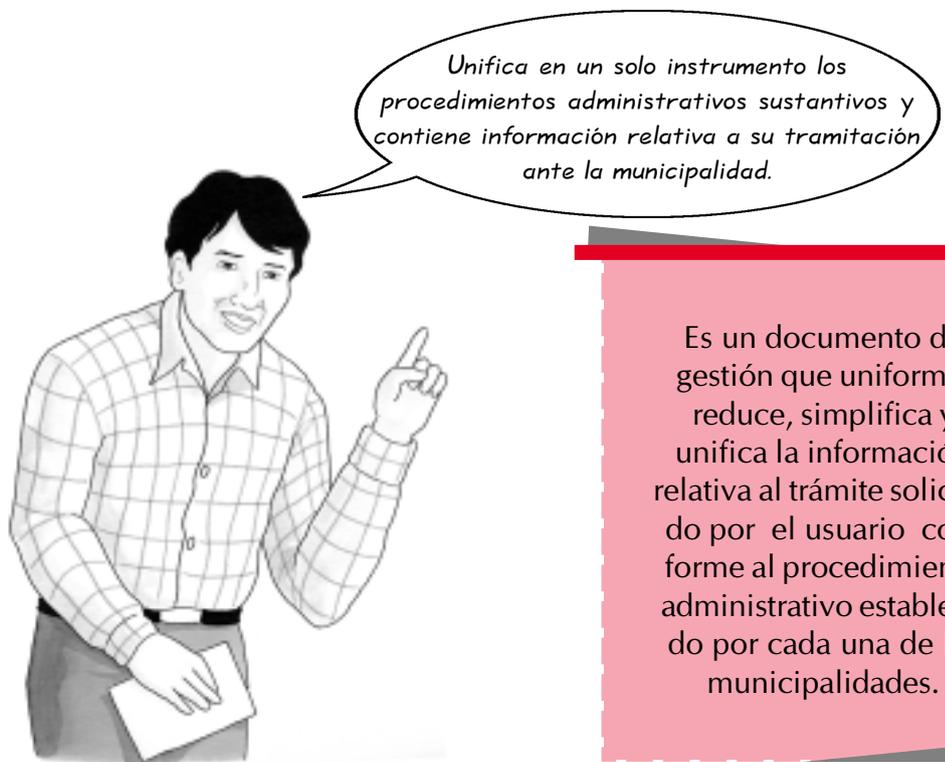
Suele suceder en la mayoría de casos, que las personas que ocupan estos cargos no cumplen con el perfil mínimo establecido en el MOF. Esto genera una brecha que tiene inmediatas consecuencias en la gestión por objetivos, ya que se colocan personas que al no contar con las capacidades y experiencias exigidas, no pueden desarrollar procesos y cumplir metas con la eficiencia y eficacia que el modelo de gestión exige.



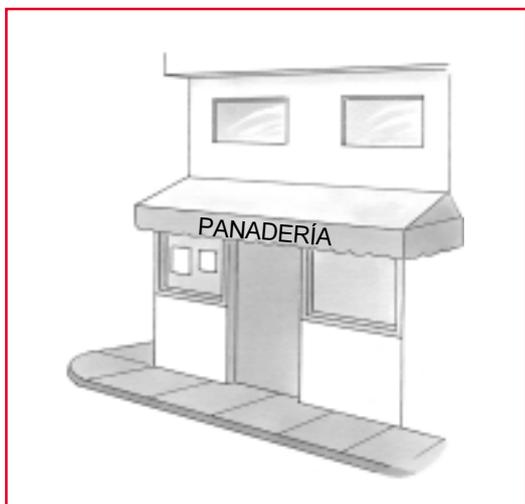
Una manera razonable de cubrir esa brecha, es a través del plan de desarrollo de capacidades que permite organizar programas de entrenamiento y capacitación de los recursos humanos, orientados a cumplir con el perfil de cada cargo. La importancia del MOF para este proceso es crucial ya que se constituye en el insumo principal para el plan de desarrollo de capacidades.

9.3

Texto único de procedimientos administrativos TUPA



Orienta a los inversionistas, empresarios y usuarios en general sobre los procedimientos administrativos de los distintos servicios que prestan las municipalidades como: autorización de espectáculos públicos no deportivos, expedición de partidas de nacimiento, licencias de apertura de establecimientos, autorización de anuncios publicitarios, entre otros.



Los beneficios alcanzan a los usuarios y a la propia municipalidad:

<p>a Uniformiza los criterios para la creación, reducción o eliminación de procedimientos administrativos.</p>	<p>b Agiliza la realización de los trámites y procedimientos administrativos.</p>
<p>c Racionaliza la cantidad de procedimientos. Sus requisitos son establecidos observando el marco legal vigente.</p>	<p>d Informa eficazmente al usuario sobre el procedimiento y resultado del trámite iniciado y el tiempo en que será atendido.</p>
<p>e Permite al funcionario público realizar una labor de control más eficaz y adoptar decisiones administrativas puntuales para agilizar o viabilizar la realización del procedimiento.</p>	<p>f Otorga seguridad jurídica al procedimiento administrativo, al derecho que contiene y al efecto jurídico que producirá para ambos sujetos de la relación.</p>
<p>g Evita la duplicidad de procedimientos administrativos al interior de la entidad y entre las entidades.</p>	<p>h Elimina el abuso de autoridad.</p>



9.4

El cuadro de asignación de personal

¿Por qué es importante?

Su importancia radica en que es una herramienta para la planificación y racionalización de los recursos humanos en términos de los objetivos institucionales, los perfiles técnicos y profesionales, y el real dimensionamiento de cada unidad orgánica.

Es igualmente un instrumento normativo de gestión administrativa, que tiene como objeto establecer los cargos necesarios para cada órgano definido en la estructura orgánica y el reglamento de organización y funciones.

Su propósito no es otro que el dimensionamiento de cada unidad orgánica y de la organización municipal en general.

Tiene por objeto formalizar los cargos que corresponden a cada unidad orgánica en base a su estructura interna, el reglamento de organización y funciones, y los principios de racionalidad y austeridad del sector público.



El cuadro de asignación de personal, como herramienta de gestión de los recursos humanos se desarrolla en función de los objetivos institucionales. Por ejemplo, si se ha planteado como un proceso clave la promoción del turismo de una localidad, una unidad orgánica que contribuye a este proceso podría ser la "unidad de fomento al turismo"; a esta unidad le corresponderá un determinado número de cargos que posibilite el desarrollo de actividades de fomento al turismo (CAP), teniendo como referencia los recursos que dispone la municipalidad para financiar los cargos.



IMAGINANDO APLICACIONES

- ¿Qué estructura orgánica establecerías en tu municipalidad para garantizar que las jerarquías no sean tan verticales?. Sustenta tu propuesta.
- ¿Cómo ha beneficiado a la gestión institucional la precisión de los objetivos de cada unidad, así como la definición de las funciones de cada dependencia?
- Reúnete con otras dos personas y elaboren un borrador de un manual de organización y funciones adecuado a sus necesidades institucionales.
- ¿Cuenta tu municipalidad con el TUPA?

10. ¿QUÉ PAPEL CUMPLEN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA?

En un proceso de fortalecimiento institucional, los sistemas administrativos nos permiten asegurar la unidad, integración, racionalidad y eficacia de los procesos internos de la organización municipal, de manera que pueda cumplir mejor sus objetivos.



La gestión pública se desarrolla a través de un conjunto de procesos y procedimientos que muchas veces no se encuentran relacionados ni coordinados entre sí, creándose dificultades. Para superar esto, se ha propuesto implementar y fortalecer los llamados “sistemas administrativos”.

Citaremos de manera panorámica estos sistemas:⁸

Sistema

¿? Qué es

PRESUPUESTO

Se refiere a los principios, normas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las entidades del sector público.

⁸ Para el desarrollo de este punto ha sido consultado el texto de Cornejo Ramírez, Enrique. Manual de Gestión Pública. Implementación y fortalecimiento de los sistemas administrativos. Nueva Economía, Desarrollo con Justicia Social. Lima, setiembre 2003.

Sistema

¿? Qué es

TESORERÍA

Comprende los componentes del proceso de percepción, depósito y colocación de los recursos públicos a disposición de las entidades y organismos del sector público para la cancelación oportuna de sus obligaciones y su utilización conforme a los planes y presupuestos de cada institución.

Sistema

¿? Qué es

CONTABILIDAD

Se refiere al conjunto de normas, métodos y procedimientos orientados a la aplicación de los criterios contables en los ámbitos públicos y privados y a la elaboración de la cuenta general de la República.

Sistema

¿? Qué es

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

Hace efectivo el control del endeudamiento externo total de los montos máximos anuales que se deben contratar y la aprobación de cada operación específica.

Sistema

ABASTECIMIENTO

¿? Qué es

Debe asegurar la unidad, racionalidad, eficiencia y eficacia de los procesos de abastecimiento de bienes y servicios en la administración pública; a través de los procesos técnicos de catalogación, registro de proveedores, programación, adquisiciones, almacenamiento, seguridad, distribución, registro y control, mantenimiento, recuperación y disposición final.

Sistema

PERSONAL

¿? Qué es

Crea y desarrolla las condiciones necesarias para lograr la mayor valoración y el mejor desempeño de la función pública, actuando sobre el personal en servicio y motivando el ingreso de personal idóneo. Busca además la identificación y plena participación de los funcionarios públicos en la realización de las políticas y objetivos del gobierno.

Sistema

INFORMÁTICA

¿? Qué es

Representa la instrumentalización jurídica y de mecanismos técnicos para el ordenamiento de los recursos de cómputo y de la actividad informática del Estado, así como de la documentación asociada, la operación y explotación de los bancos de datos y archivos magnéticos de información al servicio de la gestión pública.

Sistema

¿? Qué es

OBRAS PÚBLICAS

Como parte de su acción, el sector público realiza inversiones importantes de recursos financieros en obras de diversos sectores de la actividad nacional, ya sea directamente o a través de contratistas.

Sistema

¿? Qué es

CONTROL DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación con el objetivo de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúen de manera correcta y eficiente.



Sistema

NACIONAL DE
INVERSIÓN PÚBLICA

¿? Qué es

Registra, evalúa, analiza y hace el seguimiento de los proyectos de inversión pública. La ley de su creación oficializa las herramientas informáticas como el banco de proyectos y el sistema operativo de seguimiento para permitir la operatividad del SNIP.

Sistema

BIENES SOCIALES

¿? Qué es

Conjunto de políticas, principios, leyes y reglamentos que forman parte del régimen jurídico; que determina los privilegios, restricciones y obligaciones que tiene el Estado respecto a los actos de saneamiento, adquisición, disposición y administración de los bienes muebles e inmuebles del sector público. Así como los procedimientos para el ejercicio de los atributos que le confiere el dominio de dichos bienes a las entidades y órganos que conforman el Estado. Registra, administra, supervisa y controla los bienes muebles e inmuebles que comprenden el patrimonio estatal.



¿Cuáles son los aspectos negativos que observas en el funcionamiento de los sistemas administrativos de tu institución?. En grupos pequeños elabora una propuesta para mejorar esos aspectos.

11. ¿QUÉ SON LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES?

11.1

El plan de desarrollo de capacidades institucionales

Los retos planteados por el desarrollo local demandan de la organización municipal un protagonismo y liderazgo en su conducción.

Es una herramienta de planificación institucional en la que se establecen objetivos y metas orientadas a modernizar la organización y gestión municipal en función a la misión que le toca cumplir en la promoción del desarrollo local. Constituye ese instrumento orientador, sistemático e integral que la municipalidad debe utilizar para encauzar sus esfuerzos y recursos.



El plan de desarrollo de capacidades es una herramienta para el fortalecimiento institucional de las municipalidades y que contribuye a lograr los objetivos del plan de desarrollo institucional. En esencia, son las personas -sus conocimientos, habilidades y competencias- las que dirigen una organización en determinada orientación. El plan se propone acciones y estrategias para que estas capacidades sean concordantes con esa "demanda institucional" y la misión a la cual se deben.

¿Por qué es importante?

- Es importante porque identifica las capacidades individuales y de equipo que la municipalidad debe desarrollar y desplegar y estos a su vez constituyen el principal insumo para el diseño organizacional.
- Porque debe contribuir a que la municipalidad esté en condiciones de asumir las nuevas competencias y funciones que en materia de servicios e infraestructura se viene dando, coloque a las municipalidades en mejores condiciones para realizar una gestión eficiente, eficaz y que responda a los objetivos y políticas públicas y sociales previamente definidas.

¿Cuáles son sus objetivos?

- Fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades y contribuir a que la asunción de nuevas competencias y funciones se realice de manera eficiente y eficaz.
- Desarrollar capacidades orientadas al fortalecimiento institucional para estar en condiciones de elaborar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo concertados basados en la participación ciudadana y en alianza con otras municipalidades, niveles de Estado, agentes privados y la cooperación internacional.
- Optimizar el funcionamiento y el adecuado uso de los recursos, en función de los objetivos de desarrollo de la localidad.
- Construir las condiciones para recibir las transferencias de competencias y recursos de parte del gobierno central, en base a un diseño de políticas y una gestión pública basada en la calidad de los servicios que presta.
- Facilitar la preparación permanente de los servidores y funcionarios públicos para incrementar sus niveles de satisfacción personal y laboral.
- Elevar el nivel de compromiso de los servidores y funcionarios respecto de las políticas, planes, programas y proyectos de la municipalidad.

11.2

El plan de participación ciudadana

Para hablar del plan de participación ciudadana es necesario tener claro qué entendemos por participación ciudadana.

Podemos entender la participación ciudadana como la capacidad política y jurídica de la ciudadanía de intervenir individual y colectivamente en los diversos procesos de gestión de la municipalidad. Especialmente en aquellos que afectan sus condiciones de vida materiales, sociales, políticas, económicas y culturales.

¿Por qué es importante?

- Hace efectivos los derechos de participación ciudadana consagrados en las leyes a través de la creación y regulación de los espacios y mecanismos de participación.
- Expresa la voluntad e iniciativa de la municipalidad por promover la participación.
- Crea mejores condiciones para la concertación.

Un plan de participación ciudadana es un instrumento para la promoción de la participación ciudadana que debe tener como norte estimular y orientar las energías cívicas a través del establecimiento de políticas y la regulación de espacios y mecanismos de participación que hagan gobernable la localidad.

El espíritu de la ley coloca a los gobiernos locales en el reto de concretizar los espacios de concertación y participación ciudadana, reglamentando su funcionamiento de manera que no queden como espacios existentes sólo en el papel.

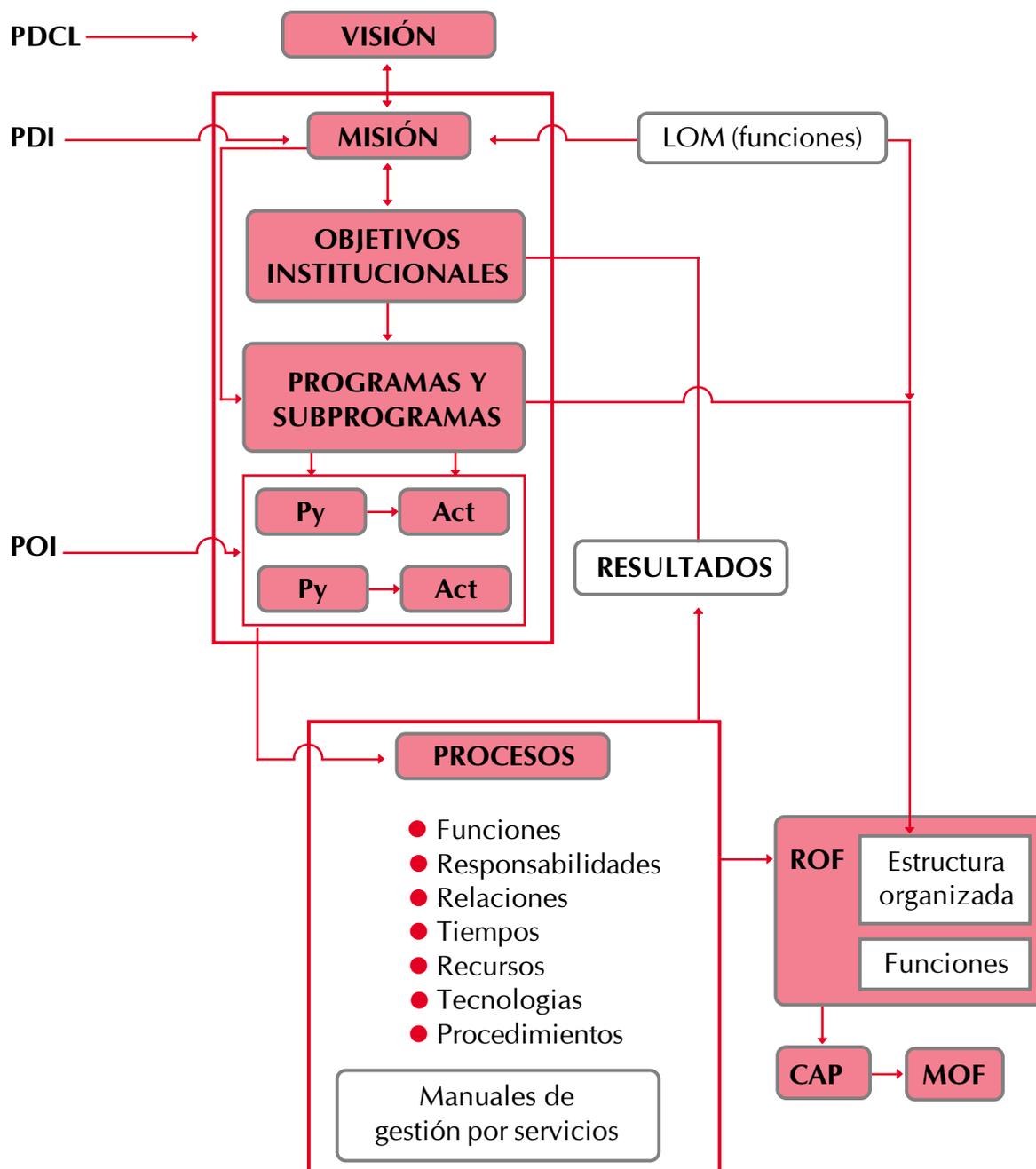


¿Cuáles son sus objetivos?

- Estimular y orientar las energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica a través de espacios y mecanismos de participación que hagan gobernable la ciudad y que reúnan ese conjunto de capacidades de las autoridades políticas, funcionarios, trabajadores, y ciudadanos y ciudadanas en general.



- Apoyar y estimular la iniciativa local a partir de políticas integradas, lo que supone el desarrollo de competencias conjuntas a nivel de la municipalidad y de la sociedad civil.
- Fomentar la participación ciudadana en todas sus formas tomando en cuenta de manera especial a los sectores tradicionalmente excluidos.
- Concertar y aprobar las normas municipales que garanticen la efectiva participación ciudadana.
- Constituir y fortalecer los espacios de concertación y mecanismos de participación ciudadana contempladas en la ley orgánica de municipalidades y aquellos que hayan sido conformados a iniciativa de la sociedad civil o de común acuerdo entre ésta y la municipalidad.
- Fortalecer los procesos de elaboración y gestión del plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo.



IDEA CENTRAL

Uno de los cambios más significativos en materia de políticas públicas y en el plano normativo es que la gestión pública debe hacerse de manera concertada, con la participación de la sociedad civil. Los gobiernos no pueden ni deben gobernar de espaldas a la población.

IMAGINANDO APLICACIONES

¿Qué actividades propondrías en tu plan de desarrollo de capacidades?. Sustenta por qué crees que son relevantes y cuál sería tu estrategia de ejecución.

¿Qué espacios de concertación y participación vecinal propondrías en el plan de participación ciudadana?

¿Qué logros esperas obtener para el bienestar colectivo a través de la participación ciudadana?