

**UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Escuela Profesional de Derecho**



**TESIS**

**LA CAPACIDAD Y TRANSPARENCIA EN LA  
GESTION DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

Para optar : El título profesional de abogada

Autoras : Bach. Estrella Vega Katherine Sheyla  
: Bach. Lopez Cipriano Daysi Sally

Asesor : Mg. Velarde Samaniego Giannina Isabel

Línea de investigación institucional : Desarrollo humano y derechos

Área de investigación institucional : Ciencias sociales

Fecha de inicio y de culminación : 01-08-2022 a 09-05-2023

HUANCAYO – PERÚ

2022

**HOJA DE DOCENTES REVISORES**

**DR. LUIS ALBERTO POMA LAGOS**

Decano de la Facultad de Derecho

**MG.CUNYAS ENRIQUEZ PEDRO SAUL**

Docente Revisor Titular 1

**MG. ESPEJO TORRES JORGE LUIS**

Docente Revisor Titular 2

**MG. PORRAS SARMIENTO SYNTIA**

Docente Revisor Titular 3

**ABG. CAPCHA DELGADO GUILLERMO**

Docente Revisor Suplente

## **DEDICATORIA**

A Dios y mis padres, quienes son el pilar y motivo más importante para llegar a las metas propuestas, por ser un ejemplo de perseverancia, por su amor y apoyo constante.

Katherine Sheyla Estrella Vega

A mis amados padres, a mi hermano, a mi hija y a mi esposo, quienes son y serán mis guías durante toda mi vida, seres que siempre me brindaron su amor, confianza y sobre todo su apoyo incondicional.

Daysi Sally López Cipriano

### **AGRADECIMIENTO**

Queremos expresar nuestra gratitud a Dios, quien con su bendición llena siempre nuestras vidas y nuestras familias por estar siempre presente. Asimismo, nuestro profundo agradecimiento a todos y cada uno de nuestros docentes, quienes nos respaldaron para la realización del presente trabajo de investigación, personas a quienes debemos todo nuestro respeto, admiración y gratitud, por guiarnos en el camino del conocimiento y la perseverancia.

Del mismo modo, agradecer a todas las autoridades, personal de las Entidades, y profesionales que nos apoyaron de forma constante, con lo que se ha requerido para la culminación del presente trabajo de investigación.

## CONSTANCIA DE SIMILITUD

N ° 0043-FDCP -2023

La Oficina de Propiedad Intelectual y Publicaciones, hace constar mediante la presente, que la **Tesis** Titulada:

**LA CAPACIDAD Y TRASPARENCIA EN LA GESTION DE LOS GOBIERNOS LOCALES;**

Con la siguiente información:

Con Autor(es) : Bach. ESTRELLA VEGA KATHERINE SHEYLA  
Bach. LOPEZ CIPRIANO DAYSI SALLY

Facultad : DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Escuela profesional : DERECHO

Asesor(a) : Mg. GIANNINA ISABEL VELARDE SAMANIEGO

Fue analizado con fecha **09/10/2023** con el Software de Prevención de Plagio (Turnitin); y con la siguiente configuración:

Excluye Bibliografía.

Excluye Citas.

Excluye Cadenas hasta 20 palabras.

Otro criterio (especificar)

X
X
X

El documento presenta un porcentaje de similitud de **28** %.

En tal sentido, de acuerdo a los criterios de porcentajes establecidos en el artículo N° 11 del Reglamento de Uso de Software de Prevención de Plagio. Se declara, que el trabajo de investigación: **Si contiene un porcentaje aceptable de similitud.**

Observaciones:

En señal de conformidad y verificación se firma y sella la presente constancia.

Huancayo, 09 de octubre de 2023.



**MTRA. LIZET DORIELA MANTARI MINCANI**  
JEFA

Oficina de Propiedad Intelectual y Publicaciones

## TABLA DE CONTENIDO

HOJA DE JURADOS REVISORES	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
CONTENIDO	v
RESUMEN	ix
ABSTRACT	x
INTRODUCCIÓN	xi

## **CAPITULO I**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

1.1. Descripción de la realidad problemática	14
1.2. Delimitación del problema	16
1.2.1. Delimitación Espacial	16
1.2.2. Delimitación Temporal	16
1.2.3. Delimitación Conceptual	16
1.3. Formulación del problema	16
1.3.1. Problema general	16
1.3.2. Problemas específicos	16
1.4. Justificación de la investigación	16
1.4.1. Justificación social	16
1.4.2. Justificación teórica	17
1.4.3. Justificación metodológica	17
1.5. Objetivos de la investigación	17
1.5.1. Objetivo general	17
1.5.2. Objetivos específicos	17
1.6. Hipótesis de la investigación	18
1.6.1. Hipótesis general	18
1.6.2. Hipótesis específicas	18
1.6.3. Operacionalización de categorías	18
1.7. Propósito de la investigación	18
1.8. Importancia de la investigación	19
1.9. Limitaciones de la investigación	19

## **CAPITULO II**

**MARCO TEÓRICO**

2.1. Antecedentes de la investigación	20
2.1.1. Antecedentes nacionales	20
2.1.2. Antecedentes internacionales	24
2.2. Bases teóricas de la investigación	27
2.3. Marco conceptual	83

**CAPITULO III****METODOLOGÍA**

3.1. Enfoque metodológico y postura epistemológica jurídica	85
3.2. Metodología	85
3.3. Diseño metodológico	85
3.3.1. Trayectoria del estudio	85
3.3.2. Escenario de estudio	86
3.3.3. Caracterización de sujetos o fenómenos	86
3.3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	86
3.3.5. Tratamiento de la información	86
3.3.6. Rigor científico	87
3.3.7. Consideraciones éticas	87

**CAPITULO IV****RESULTADOS**

4.1. Descripción de los resultados	88
4.2. Contrastación de las hipótesis	101
4.3. Discusión de resultados	103
4.4. Propuesta de mejora	106

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>107</b>
---------------------	------------

<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>108</b>
------------------------	------------

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>109</b>
-----------------------------------	------------

<b>ANEXOS</b>	<b>112</b>
---------------	------------

### CONTENIDO DE FIGURAS

Figura 1.1 Domicilio actual	88
Figura 1.2. Las funciones de los funcionarios y/o servidores públicos	89
Figura 1.3. Los servicios de la municipalidad	91
Figura 1.4. Las funciones con eficiencia	92
Figura 1.5.La ineficiencia en la ejecución de funciones	94
Figura 1.6 Alcalde de la municipalidad	95
Figura 1.7. El alcalde y las funciones con eficiencia	97
Figura 1.8.Las políticas públicas	98
Figura 1.9. Las políticas públicas y los gobiernos locales	99
Figura 1.10. La meritocracia en la municipalidad	100

### CONTENIDO DE TABLAS

Figura 1.1 Domicilio actual	88
Figura 1.2. Las funciones de los funcionarios y/o servidores públicos	89
Figura 1.3. Los servicios de la municipalidad	90
Figura 1.4. Las funciones con eficiencia	92
Figura 1.5.La ineficiencia en la ejecución de funciones	93
Figura 1.6 Alcalde de la municipalidad	95
Figura 1.7. El alcalde y las funciones con eficiencia	96
Figura 1.8.Las políticas públicas	98
Figura 1.9. Las políticas públicas y los gobiernos locales	99
Figura 1.10. La meritocracia en la municipalidad	100

## RESUMEN

El título de la tesis es “La capacidad y transparencia en la gestión de los gobiernos locales”, en la que se establece comprender de manera las autoridades los Gobiernos Locales tienen que realizar sus funciones y si estas están cumpliendo con las expectativas de los ciudadanos de Chilca, y si estos cumplen con los requerimientos exigidos en las bases de los concursos públicos, frente a esa situación nos planteamos la siguiente problemática: ¿De qué manera la capacidad y transparencia impacta en la gestión de los Gobiernos Locales? que tuvo como objeto Analizar de qué manera influye la incapacidad y transparencia en la gestión de los Gobiernos Locales, Llegando a la hipótesis Demostrar de que manera la capacidad y transparencia afectan significativamente en la gestión de los Gobiernos Locales. La investigación es de carácter jurídico social, tipo básico, nivel explicativo, Método explicativo, con un diseño no experimental transversal - explicativo , la población está constituida por una población de 250 ciudadanos del Distrito de Chilca, para la recolección de información se utilizará la encuesta y cuestionario, considerando al cuestionario y llegándose a la conclusión de establecimiento de sanciones a los trabajadores de los Gobiernos Locales.

**PALABRAS CLAVES: Gobiernos Locales, eficiencia, transparencia, eficacia, autoridades locales, gestión, funcionario público.**

## ABSTRACT

The title of the thesis is "The capacity and transparency in the management of local governments", in which it is established to understand how the authorities the Local Governments have to carry out their functions and if they are fulfilling the expectations of the citizens of Chilca, and if they meet the requirements set forth in the bases of public tenders, in the face of this situation we consider the following problem: How does capacity and transparency impact the management of Local Governments? The purpose of which was to analyze how inability and transparency influence the management of Local Governments, arriving at the hypothesis Demonstrate how capacity and transparency significantly affect the management of Local Governments. The research is of a social legal nature, basic type, explanatory level, explanatory method, with a non-experimental cross-explanatory design, the population is made up of a population of 250 citizens of the District of Chilca, for the collection of information the survey will be used and questionnaire, considering the questionnaire and reaching the conclusion of establishing sanctions for Local Government workers.

**KEY WORDS: Local Governments, efficiency, transparency, effectiveness, local authorities, management, public official.**

## INTRODUCCION

La elección de la siguiente investigación tiene como **título** “La capacidad y transparencia en la gestión de los gobiernos locales” se fundamentó a través de la falta de capacidad y transparencia por parte de nuestros funcionarios públicos que laboran en el Gobierno Local del distrito de Chilca, ya que muchos ciudadanos muestran el descontento en la labor que realizan, puesto que mencionan que no tienen la suficiente capacidad para laborar en el cargo que ocupan, puesto que muchos de estos no ingresan a laborar mediante un concurso público desnaturalizando de esta manera las características exigibles del puesto a ocupar, y por tanto generando la falta de eficiencia, provocando de esta manera molestias en los ciudadanos, así mismo es importante modificar algunas normativas en la Ley Orgánica de Municipalidades y que exijan que las autoridades puedan ocupar puestos de acuerdo a las capacidades que estos tienen, para que de esta manera la labor que realicen sea de la más adecuada cumpliendo con su finalidad de buscar el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo integral.

Asimismo, tenemos que saber que es la obligación de las autoridades de brindar un servicio adecuado y transparente, pero esto no se cumple como lo indican los ciudadanos a los cuales se les aplico nuestros instrumentos de recolección de datos, ya que , las autoridades municipales ocultan muchas veces la información incluso estando estas obligadas a brindar transparencia a los ciudadanos ya se esto por medio de portales web informativas las cuales tienen acceso libre a cualquier usuario.

Tenemos que tener en cuenta que si este problema persiste las consecuencias para los ciudadanos del distrito de Chilca serán nefastas, ya que, actualmente no se está cumpliendo con estas dos características primordiales de una gestión municipal.

**La Justificación de la Investigación** es relevante; por cuanto, tendrá un aporte a la sociedad; ya que, una vez comprobada la presente hipótesis de investigación repercutirá en ya no pasar por alto la ineficiencia y falta de transparencia por parte de los funcionarios públicos.

En el ámbito teórico, la presente investigación contribuirá con un aporte al Derecho Municipal, y para dicho efecto se va revisar fuentes bibliográficas a fin de que podamos fundamentar la postura asumida por los investigadores, para lo cual, una

vez que se haya corroborado la hipótesis se propondrán soluciones o mecanismos que tengan como finalidad disminuir o eliminar el problema de investigación.

En el ámbito metodológico, en el desarrollo de la investigación, se empleará el instrumento de recolección de datos, el cuestionario, técnica que será validada por un experto metodológico y un experto en la materia, posteriormente se aplicará la técnica de recolección de datos, una vez ejecutado y logrando un correcto resultado, se propondrá para futuras investigaciones. por Saavedra & Vásquez (2021) “Acceso a la información pública y transparencia de los actos administrativos de la municipalidad distrital de Puchana – 2019” Iquitos – Perú, Antón (2018), Transparencia y reserva de la información para mejorar la gestión administrativa en la municipalidad provincial de Zarumilla, 2015”, Tumes – Perú, como antecedentes internacionales tenemos los siguientes: Segundo (2017) “Transparencia y acceso a la información en la gestión pública municipal. Metepec y Zinacantepec Estado de México: 2009-2015”, Segura & Carro (2018) “La influencia del enfoque de la gobernanza para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios de México” Texococo – México.

La presente investigación tiene como carácter jurídico social, tipo básico, nivel explicativo, Método explicativo, con un diseño no experimental transversal - explicativo, la población está constituida por los ciudadanos del distrito de Chilca, para lo cual para la recolección de información se empleara la encuesta y cuestionarios, considerando de esta manera al cuestionario y finalmente llegando a la conclusión con respecto a la capacidad y transparencia por parte de las autoridades locales del Distrito de Chilca.

Asimismo, consideramos que es importante estructura el presente trabajo de investigación de la siguiente manera:

En el **primer capítulo** llamado determinación del problema se desarrolló el problema del trabajo de investigación, así también la descripción del problema, la delimitación, los objetivos, hipótesis, la justificación, el propósito, la importancia y finalmente las limitaciones de esta.

Inmediatamente en el **segundo capítulo** llamado marco teórico se desarrollará los antecedentes de investigación tanto nacionales como internaciones, Así logramos tener una perspectiva general sobre el tema de nuestra investigación.

Posteriormente se observó en el marco teórico el desarrollo de las bases teóricas sobre las variables.

Asimismo, en el **tercer capítulo** la Metodología está compuesto por el enfoque metodológico y postura epistemológica jurídica, la metodología, el diseño metodológico (trayectoria del estudio, escenario de estudio, caracterización de sujetos o fenómenos, técnicas e instrumentos de recolección de datos, tratamiento de información, rigor científico y consideraciones éticas).

Por último, en el **cuarto capítulo este compuesto** por la descripción de los resultados, la con la contrastación de la hipótesis, la discusión de resultados y la propuesta de mejora.

Se ha determinado que las políticas públicas si influyen de manera directa en la gestión de los gobiernos locales; puesto que, gran parte de los ciudadanos manifiestan que si bien, la Municipalidad si tiene diversos problemas relevantes para la sociedad, la solución de las mismas está en las políticas pública; ya que, mediante las políticas públicas se soluciones los problemas y demandas sociales que estén encaminadas en el desarrollo municipal, como pueden ser los proyectos de visión estratégica.

Se ha determinado que se seleccione a los funcionarios y servidores públicos mediante meritocracia, respetando el principio de transparencia, los servidores elegidos tienen que ser los más idóneos a fin de que presten servicios a la sociedad de forma eficiente. Asimismo, respecto a los funcionarios de confianza como es el caso de los Alcaldes, se recomienda que, antes de ser elegidos para la carrera Municipal, tienen que tener conocimientos de políticas sociales, Ley Orgánica de Municipalidades, Responsabilidad Administrativa civil y penal, para lo cual, se tiene que crear una escuela de gobierno en cada región para tener funcionarios más capacitados y competentes, y, de ser el caso, una vez que son elegidos los Alcaldes y éste no cumple sus funciones a cabalidad, se debe incorporar una sanción en la Ley Orgánica respecto a la vacancia por incumplimiento a la transparencia en la gestión y la meritocracia.

**LAS AUTORAS**

## CAPÍTULO I

### DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA

#### 1.1. Descripción de la realidad problemática.

La democracia es el sistema político que permite la intervención de las personas en es asuntos políticos y públicos que significa la participación, fiscalización y control que tienen los ciudadanos en la gestión que desarrollan como representantes dentro de una jurisdicción, de manera directa o indirecta los que se manifiestan en su sentido reactivo en la participación como elector al momento de participar en un proceso eleccionario de elección de autoridades y de manera proactiva participando en los procesos electorales como aspirantes a un puesto público en los niveles de gobierno nacional, regional y local. de ciudadano elector al concurrir a procesos eleccionarios para la elección de los representantes o como aspirantes políticos para ser autoridades elegidas y ser mandatarios en el ámbito legislativo o ejecutivo en los gobiernos nacional, regional o local.

En ese sentido nuestra constitución política del Estado establece de manera amplia la participación ciudadana -salvo las limitaciones que se encuentra regulado en el texto constitucional y las ley orgánica de elecciones que regula la forma del ejercicio de estos derechos fundamentales que son inherentes a la condición humana; así podemos encontrar que el art. 2.inc 2) de la Constitución establece el derecho “a la igualdad” que tienen todas las personas, interpretando que los ciudadanos pueden participar de manera proactiva en la vida política, del mismo modo la misma normativa constitucional establece que son los partidos políticos los medios para llegar al poder político previo aspectos que implican la militancia y elecciones primarias para acceder a su candidatura y participación como aspirante a ser autoridad política como gobernante o legislador en los distintos niveles de gobierno

Sin embargo, en la actualidad la ciudadanía se encuentra decepcionada y frustrada de sus representantes por una mala elección del cual ellos también son corresponsables al no haber elegido adecuadamente a ciudadanos que tengan la suficiente preparación académica y ética para la función y el rol que deben desempeñar en el ámbito de la administración local; los indicadores de esta reacción

se deben a diversos factores que la ciudadanía considera y que se manifiesta de manera objetiva como son el alto índice de corrupción que se expresa c” como el aprovechamiento del cargo público para satisfacer sus interés desde la posición que se encuentra con el único propósito de favorecerse o favorecer a sus allegados en desmedro de la mayoría quebrantando las normas jurídicas y éticas” y como consecuencia de estas acciones las autoridades políticas se encuentran inmersos en sendos procesos judiciales y la censura de la población a los actos que realizan en la función pública, empezando por los representantes de la más alta magistratura se encuentran presos y procesados por actos de corrupción en los diferentes niveles de gobiernos, del mismo modo la mala gestión que se expresa en la ausencia de eficiencia en el gasto y la priorización de obras en el desarrollo que debe comprometer el bienestar de la población en su conjunto; asimismo la ausencia de información y transparencia en la gestión que desarrollan lo que imposibilita conocer en detalle las acciones que desarrollan , la frivolidad , el favorecimiento a sus intereses personales, familiares y partidarios son entre otros, aspectos que en las actuales circunstancia hacen necesario de cambios de paradigmas en la función pública en la representación popular permitiendo de esta manera una mejor capacidad de gestión y que los recursos del Estado sean mejor aprovechados y no mal utilizados o saqueados por ciudadanos que aparentemente se comportan como potenciales delincuentes y no autoridades al servicio de su nación.

En consecuencia, la presente investigación persigue analizar de manera objetiva sobre ¿la capacidad que deben tener las autoridades y la transparencia en el ejercicio de su función gubernamental en los gobiernos locales? ¿Cómo transparentar la gestión? ¿si la normatividad vigente es la adecuada para el ejercicio de la función de representación? ¿ si existe una comunicación adecuada entre la autoridad y la ciudadanía en la rendición de cuentas de la gestión?¿si se otorga de manera oportuna la información pública en los gobiernos locales? Luego del mismo estar en la capacidad de concluir si debe existir modificación, reformas cambios al respecto dentro de la perspectiva jurídica.

## **1.2. Delimitación del problema**

### **1.2.1. Delimitación Espacial.**

La presente investigación se desarrolla en el Distrito de Chilca

### **1.2.2. Delimitación Temporal.**

El periodo de delimitación de la investigación comprende el año 2022 - 2023

### **1.2.3. Delimitación Conceptual.**

Gobiernos Locales, eficiencia, transparencia, eficacia, autoridades locales, gestión, funcionario público.

## **1.3. Formulación del problema**

### **1.3.1. Problema General.**

¿De qué manera la capacidad y transparencia impacta en la gestión de los Gobiernos Locales?

### **1.3.2. Problemas Específicos.**

1. ¿De qué manera las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales?

2. ¿De qué manera influye los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales?

## **1.4. Justificación de la investigación**

### **1.4.1. Social.**

Podemos ver que las autoridades Municipales cada vez tienen más funciones a su cargo y justamente por este motivo las autoridades tienen más funciones, finalidades y competencias, sin embargo, a pesar de estas disposiciones, mecanismos y lineamientos brindados por la Ley Orgánica de Municipalidades, podemos ver que las autoridades encargadas no cumplen con su trabajo de manera adecuada por la falta de capacidad y transparencia durante la gestión que realizan perjudicando así muchas veces a los usuarios o ciudadanos.

Por tanto, el aporte social de nuestra investigación es contribuir brindando mecanismos o disposiciones que contribuyan a que las autoridades que administran las municipalidades cuenten con alta capacidad de trabajo y con alto sentido de transparencia durante el desarrollo de su gestión.

### **1.4.2. Teórica.**

En nuestros días, se tiene como uno de los problemas principales la falta de capacidad por parte de las autoridades municipales; asimismo, también la falta de transparencia que se puede ver reflejada a lo largo de su gestión. Por otro lado, vemos que no existen lineamientos, disposiciones y mecanismos que contribuyan a que las

autoridades que ingresaran a administrar sean las más adecuadas y correctas para de esta manera las municipalidades brinden una gestión adecuada y que de esta manera la ciudadanía se pueda desarrollar de manera provechosa, prueba de ello es la gran cantidad de ciudadanos que no se ven satisfechos con la autoridad regente.

Por último, no se puede continuar ignorando esta problemática que se presenta en nuestro alrededor, por lo cual el motivo y razón de la realización de esta investigación en la delimitación teórica es analizar los conocimientos doctrinarios y normativos en el ámbito del Derecho municipal, el análisis de la Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Elecciones Municipales N.º 26864. Por consiguiente, se desarrollará la fundamentación teórica a fin de que sirva de soporte a nuestra investigación.

#### **1.4.3. Metodológica.**

En el desarrollo de la investigación se empleará el instrumento de recolección de información – el cuestionario, con la finalidad de obtener información fidedigna respecto a la capacidad y transparencia de las autoridades del gobierno local de Chilca, después de elaborar el instrumento de recolección de datos se procederá a realizar la validación, después se aplicará en la investigación y si es factible, se pondrá papa subsecuentes investigaciones.

#### **1.5. Objetivos de la investigación**

##### **1.5.1. Objetivo General.**

Analizar de qué manera influye la incapacidad y transparencia en la gestión de los Gobiernos Locales

##### **1.5.2. Objetivo Específicos.**

1 Analizar de qué manera influye las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales.

2. Analizar de qué manera influye los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales.

#### **1.6. Hipótesis de la investigación**

##### **1.6.1. Hipótesis General.**

Demostrar de qué manera la capacidad y transparencia afectan significativamente en la gestión de los Gobiernos Locales.

##### **1.6.2. Hipótesis Específicos.**

1. Demostrar de qué manera influye significativamente las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales.

2. Demostrar de qué manera influye significativamente los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales.

### 1.6.3. Operalización de categorías.

<b>OPERALIZACION DE CATEGORIAS</b>		
<b>VARIABLE</b>	<b>DEFINICION CONCEPTUAL</b>	<b>INDICADORES</b>
X= Capacidad y trasparencia	La transparencia por parte de las autoridades podemos entenderlas como la publicidad en la actuación de los servidores públicos y es necesario para el ejercicio de la rendición de cuentas, es decir abrir las puertas del gobierno a la información gubernamental de manera clara, adecuada y confiable	X1 = Meritocracia
		X2 = funcionarios públicos
Y= Gobiernos Locales	Los gobiernos locales son entidades que tienen como finalidad la organización de un territorio del Estado o también sirven como canales de participación vecinal.	Y1 = Políticas Publicas
		Y2 = Ley Orgánica de Municipalidades

### 1.7. Propósito de la investigación

El propósito de nuestra investigación es mejorar la tanto la Ley Orgánica de Municipalidades como la Ley de Elecciones Municipales N.º 26864 con el objetivo de incorporar nuevos mecanismos o requisitos con los que deben de contar los candidatos a elecciones municipales, esto con la finalidad de que las autoridades encargadas

### **1.8. Importancia de la investigación.**

Es fundamental debido a que en la actualidad no existe legalmente lineamientos ni mecanismos que contribuyan a que los candidatos a elecciones municipales tengan cierto grado de exigencia antes de su postulación para que de esta manera las autoridades puedan realizar una gestión adecuando con alto grado de capacidad y transparencia.

### **1.8. Limitaciones de la investigación.**

La limitación que tuvo nuestro trabajo de investigación fue para poder acceder a las bibliotecas, ya que, los libros se tienen que retirar de manera individual.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1. Antecedentes de la Investigación**

### 2.1.1. Antecedentes Nacionales.

Al respecto se toma como referencia la tesis nacional titulada “Acceso a la información pública y transparencia de los actos administrativos de la municipalidad distrital de Puchana – 2019”, por Saavedra & Vásquez (2021), sustentada en la ciudad de Iquitos, para optar el grado de magister en derecho, con mención en derecho administrativo y administración pública por la Universidad Científica del Perú, la cual tiene como propósito “Determinar el nivel de influencia de la Ley de acceso a la información pública y transparencia de los actos administrativos en el mejoramiento de la gestión edil del Municipio de Puchana 2019”. Esta investigación **tiene relación con nuestra tesis porque** realiza un análisis jurídico – social donde nos menciona de la información pública y transparencia, en el ámbito de la función de las autoridades de las municipales, por tanto su análisis en general permitió establecer si la falta de capacidad y transparencia por parte de las autoridades de los gobiernos locales , es por ello, que nuestra tesis busca que la normativa de la Ley Orgánica de Municipalidades sea modificada, la tesis llego a las siguiente conclusiones:

1. Se ha podido demostrar que existe cierto descontento de los usuarios que buscan acceder a la información pública en la Municipalidad Distrital de Puchana siendo así se tiene que un 65.7% de los encuestados respondieron que no existe celeridad en la atención. Por otro lado, al existir una entrega de la información tardía o simplemente que no fue entrega la información, un 50% respondió que existe un descontento en los ciudadanos por el servicio brindado.
2. Se ha podido corroborar en la presente investigación que con las solicitudes que van como anexo en la presente tesis que los plazos no se han respetado en muchas de las solicitudes realizadas y en otros supuestos la información no ha sido entregada, por lo que un 54.36% de los entrevistados considera que debería de mejorar el servicio de atención con relación al acceso a la información pública.
3. Se ha podido demostrar que transparentar la información en la Municipalidad Distrital de Puchana, garantiza el control ciudadano así tenemos que un 57.2% de los encuestados respondieron que se

debe transparentar la información con relación a la información solicitada por el ciudadano; siendo así se pudo corroborar que un 68.6% de los encuestados han señalado que es necesario que se deba simplificar el trámite de la atención, a fin de no generar dilaciones y en muchos casos dejar sin atender la solicitud, por quedarse estancada en alguna área usuaria (p.66).

Finalmente la tesis tiene la metodología es de tipo cuantitativa básica, de nivel de investigación analítica – descriptiva, su diseño de investigación es descriptivo simple, su método de investigación es analítico descriptivo y la técnica de recolección de datos fue análisis documentario y encuesta, la población empleada por el tesista son todas las solicitudes presentadas el 2019 requerimiento de información pública en la Municipalidad Distrital de Punchana, por lo cual el interesado puede observar en las referencias bibliográficas el link pertinente para cerciorar y constar que lo que afirmamos es cierto.

Al respecto se toma como referencia la tesis nacional titulada “¿Juntos o separados hacia el desarrollo? Gobierno abierto y la construcción de capacidad estatal en los gobiernos locales del Perú, 2011-2014”, por Aguilar (2019), sustentada en la ciudad de Lima, para obtener el grado de Licenciado en Economía, por la Universidad Católica del Perú, cual tiene como **propósito** analizar el efecto de la capacidad estatal municipal sobre el nivel de desarrollo económico a nivel local en el Perú, , la capacidad estatal de los gobiernos locales está significativamente influenciada por el grado en el cual los ciudadanos están involucrados en las actividades del Estado local, la tesis llegó a las siguientes conclusiones:

Esta investigación buscó estudiar el rol de la capacidad estatal de las municipalidades, así como la influencia del nivel de capacidad estatal de municipalidades vecinas (externalidades o efectos spillover), como determinantes del nivel de desarrollo local en el Perú. El modelo plantea la elección estratégica del nivel de capacidad estatal entre los distintos gobiernos locales y el gobierno nacional: cada municipalidad toma en cuenta las decisiones del gobierno nacional y gobiernos locales vecinos para escoger su

propio nivel de capacidad estatal. En particular, se estudia el efecto de la capacidad estatal de los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos y variables relacionadas al desarrollo económico (educación, pobreza e ingreso). Los resultados obtenidos muestran que existe un efecto positivo en la interacción entre gobiernos locales, lo cual indica que el modelo de comportamiento (en promedio) entre gobiernos locales del Perú corresponde a uno de complementos y no de sustitutos. Es decir, la contribución de la capacidad estatal de gobiernos locales vecinos es importante en la toma de decisiones de las municipalidades debido a que afecta sus decisiones sobre el nivel de asignación de capacidad estatal en la administración de sus distritos (es decir la capacidad estatal en el Perú se construye de forma conjunta, en promedio, y no mediante sustituciones o reemplazos). Además, los resultados muestran que la capacidad estatal de los gobiernos locales está significativamente influenciada por el grado en el cual están involucrados los ciudadanos en las actividades del Estado local (gobierno abierto). Del mismo modo, los resultados muestran que no solo es importante la capacidad estatal de los gobiernos locales del Perú para mejorar el nivel educativo, disminuir la pobreza y aumentar los niveles de ingreso, sino que este efecto positivo sobre el desarrollo de los distritos está repotenciado por los efectos de las externalidades 58 (spillovers) de la capacidad estatal de los gobiernos locales vecinos. Finalmente, cuando el modelo incluye al gobierno central como agente que toma decisiones estratégicas para asignar capacidad estatal en los distritos, los resultados indican que la presencia del gobierno central complementa a la capacidad estatal de los gobiernos locales para el caso peruano, la cual actúa como insumo importante para mejorar el nivel de desarrollo de los distritos del Perú, aunque esta presencia ocurre de forma desigual debido a las preferencias heterogéneas del gobierno central en función de variables políticas.(p.104)

Asimismo, otro referente de tesis nacionales la titulada “Transparencia y reserva de la información para mejorar la gestión administrativa en la municipalidad provincial de Zarumilla, 2015”, por Anton (2018), sustentada en la ciudad de Tumbes, para obtener el grado de magister en derecho con mención en derecho constitucional y administrativo por la Universidad Nacional de Tumbes, la cual tiene como **propósito** “Demostrar cómo la Transparencia y reserva de la información permite mejorar la Gestión Administrativa en la Municipalidad Provincial de Zarumilla, 2015”. Esta investigación se relaciona con nuestra tesis, ya que, el investigador nos menciona la importancia de la transparencia en la gestión por parte de las autoridades y como esta contribuye para el desarrollo de la ciudadanía, asimismo nos menciona que es importante brindar información de manera oportuna y pertinente a los ciudadanos; la tesis llegó a las siguientes conclusiones:

1. En la ejecución de las funciones de la gestión administrativa de planeación, organización, dirección y control, la información fue transparente con reserva temporal y acceso al público, que ha permitido tomar decisiones efectivas con resultado favorable en la gestión municipal, contribuyendo a la consolidación y al fortalecimiento institucional de la Municipalidad Provincial de Zarumilla.
2. En el cumplimiento de la gestión administrativa, existió información considerada de reserva temporal, siendo su propósito garantizar una gestión eficaz y transparente, su acceso perjudicaría el debido proceso y transparencia del acto administrativo.
3. La información que pudo considerarse como reserva temporal en la Municipalidad Provincial de Zarumilla, fueron los procesos administrativos y jurídicos relacionados a terrenos de propiedad municipal, licitaciones de obras civiles, las deudas tributarias de personas naturales y/o jurídicas, información de procesos deliberativos como acciones estratégicas de desarrollo de la ciudad, de desarrollo municipal y de datos personales que invaden la vida

personal e íntima contenida en los legajos personales de los trabajadores.

La investigación es de tipo descriptivo - correlacional, el diseño de investigación empleado es no experimental y de tipo transversal, se aplicó la técnica de la encuesta, la muestra estuvo compuesta por 250 colaboradores de la municipalidad, por lo cual el interesado puede observar en las referencias bibliográficas el link pertinente para cerciorar y contrastar que lo que afirmamos es cierto.

### **2.1.2. Antecedentes Internacionales**

Como investigación internacional se tiene el trabajo titulado “Transparencia y acceso a la información en la gestión pública municipal. Metepec y Zinacantepec Estado de México: 2009-2015” por Segundo (2017), para optar el grado de maestro en administración pública y gobierno, el **propósito** de este trabajo es “Indagar las variables institucionales y coyunturales de la implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública, en la gestión pública, en los municipios de Metepec y Zinacantepec, Estado de México para comprender los resultados de su aplicación”. Así este trabajo **se relaciona con muestra investigación**, porque busca generar principales postulados conceptuales de transparencia y acceso a la información, conocer y describir como se ha implementado la política de transparencia y acceso a la información pública en las municipalidades de México.

Tener un marco normativo fuerte no significa una transparencia fuerte, empero, puede existir una normatividad débil pero que puede ser compensada con una operacionalización fuerte. Aunque existe un mismo marco normativo, los resultados de la operacionalización del mismo, resulta diferente, más marcada en el trienio 2009-2012, en los municipios; es necesario avanzar en la identificación de los factores intervinientes en una mayor o menor efectividad en las políticas de transparencia a nivel local con el objetivo de subsanar esas deficiencias.

Una eficiente operacionalización de la política de transparencia y acceso a la información pública contribuye a mejorar la rendición de

cuentas gubernamental, al ser un elemento de esta última. Además, la transparencia contribuye a lograr una mayor participación ciudadana y colaboración con el gobierno, es decir, estamos hablando de que también forma parte del proceso de gobierno abierto.

Son los gobiernos municipales quienes necesitan “mostrar voluntad política y emprender acciones para transparentar y permitir el acceso de la ciudadanía a la información sobre su gestión” (Palacios, 2012: 50), teniendo entre los incentivos la legitimación del propio gobierno (p.96)

La tesis tiene como Metodología el método cualitativo de tipo de investigación analítico - descriptivo. La investigación carece de técnicas e instrumentos; por lo cual el interesado puede observar en las referencias bibliográficas el link pertinente para cerciorar y contrastar que lo que afirmamos es cierto.

Para concluir, como antecedentes internacionales se tomó como referencia la tesis titulada

Como siguiente tesis internacional tenemos el artículo titulado “La influencia del enfoque de la gobernanza para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios de México”, Segura & Carro (2018), sustentada en la ciudad de Texcoco, para optar el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad de UEAM Texcoco, la cual tiene como **propósito** “Determinar las capacidades institucionales relativas a la capacidad de gestión, capacidad de transparencia y capacidad regulatoria que los gobiernos municipales de México deben desarrollar para mejorar su administración a través de una perspectiva de gobernanza”, Así este trabajo se relaciona con la nuestra investigación, porque busca determinar de qué manera las capacidades de los trabajadores en la gestión municipal contribuye a desarrollar al crecimiento de la ciudadanía; asimismo menciona que la mayoría de municipios Mexicanos se caracterizan por ser muy débiles en el marco normativo y reglamentario es aso que muestra alto porcentaje de debilidad institucional; las conclusiones de dicha investigación fueron las siguientes:

Hasta aquí la cuestión de la gobernanza ha servido como el medio de interpretación de la eficiencia de las capacidades institucionales dentro de los gobiernos municipales en México, ha llevado a una revisión exhaustiva de la situación actual de esas capacidades en los municipios, tratando de explicar e identificar variables que dan por hecho que propician a que esas capacidades sean óptimas, que brinden a los municipios de eficiencia, de eficacia, de legitimidad política; todo esto es lo que las capacidades institucionales darían para crear gobernanza dentro de los gobiernos locales. Ya se ha dicho que este nivel de gobierno es de suma importancia no solo por la proximidad a los ciudadanos y sus demandas, sino porque es ahí donde hay que empezar, donde los problemas sociales tienen inicio, donde son más identificables los factores que proporcionen la suficiente información para arrancar con nuevas estrategias de innovación, inclusión y participación para desarrollar redes de comunicación e intervención, no solo de la sociedad y gobierno municipal, sino de sociedad y los diferentes órdenes de gobierno y organizaciones que provean de nuevas posibilidades de gobernar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. De este modo la convivencia entre actores configura las relaciones existentes en toda una sociedad, donde la transformación del gobierno, instituciones y roles de sus actores influyan en el fortalecimiento de actividades que favorezcan a su crecimiento, a su mejoramiento y reconfiguración. Así mismo la aportación de sistemas y mecanismos innovadores podrán modificar situaciones que por años se han mantenido. Dentro de esta investigación los elementos planteados como las capacidades institucionales a reconfigurar son la capacidad de gestión, de transparencia y capacidad normativa brindan un panorama de cómo y por dónde hay que empezar para mejorar el quehacer de los gobiernos municipales. Al mismo tiempo las variables que se identifican a lo largo de cada elemento aportan la suficiente información para su análisis. (p.65)

La investigación carece de técnicas e instrumentos; por lo cual el interesado puede observar en las referencias bibliográficas el link pertinente para cerciorar y contrastar que lo que afirmamos es cierto.

## **2.2. Bases Teóricas de la Investigación**

### **2.2.2. Bases teóricas de la responsabilidad y la capacidad**

#### ***2.2.2.1. La Capacidad de las autoridades.***

La capacidad por parte de las autoridades del Gobierno Local se desarrolló a finales de la década de 1970 cuando las investigaciones sobre el rol y el desempeño por parte de las Autoridades del estado empezaron a ocupar un lugar importante en las discusiones de la ciencia política y la economía, estas investigaciones destacaban de manera fundamentalmente dos puntos de vistas, los cuales difieren en caracterizar la capacidad estatal de forma no independiente del contexto pasado y actual. En primer lugar, se puede definir la capacidad estatal como la habilidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias, más allá de lo que ocurre en el esquema sociedad – economía. Por otro lado, otros estudios resaltan como las instituciones y agencias estatales son modificadas de acuerdo a los cambios contextuales sociales y económicos.

La capacidad de las autoridades del gobierno local es un concepto que tiene una amplia variedad de definiciones y sus definiciones, lo que ha generado heterogeneidad de políticas públicas, diversas investigaciones destacan el carácter multidimensional de la capacidad de los Estados, asimismo podemos mencionar que la capacidad institucional es la habilidad de formular y hacer cumplimiento el conjunto de reglas que rigen actividades políticas, sociales y económicas.

#### ***2.2.2.2. La transparencia de las autoridades.***

La transparencia por parte de las autoridades podemos entenderlas como la publicidad en la actuación de los servidores públicos y es necesario para el ejercicio de la rendición de cuentas, es decir abrir las puertas del gobierno a la información gubernamental de manera clara, adecuada y confiable y de esta manera los ciudadanos conozcan la ejecución y resultados de la actuación por parte de las autoridades. Por otra parte, la rendición de cuentas es la obligación que tienen todas

las autoridades para que de esta manera puedan informar y justificar a la ciudadanía sobre las decisiones tomadas.

Ahora bien, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y asimismo regular el derecho fundamental del acceso a la información, es así que nos menciona que la obligación de los municipios (entendidos como sujetos obligados por la misma ley) de poner a la disposición de los ciudadanos y mantenerlos actualizados sobre la información para esto sugerimos que se puedan proporcionar a través de medios electrónicos como por ejemplo información de programas, información financiero, información referente a la nómina y etc.

En este sentido, tenemos que decir que, a mayor vigilancia y propuesta por parte de la ciudadanía, los gobiernos locales estarán sujetos a desempeñar una función más eficiente con menos posibilidades a caer en la corrupción.

### **2.2.3. Bases teóricas de la responsabilidad de las Autoridades Locales**

#### ***2.2.1.1. La Organización de un Estado descentralizado. Gobierno Nacional, gobierno regionales y locales.***

El art. 43 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Concordante con este dispositivo, el Capítulo XIV, De la Descentralización, de la Constitución (modificado por la Ley N° 27680, publicada el 7 de marzo de 2002, establece los siguientes lineamientos normativos aplicables a la organización del Estado descentralizado:

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Los Poderes del Estado y los organismos autónomos, así como el to de la República se descentralizan de acuerdo a ley.

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.

La capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades.

### ***2.2.3.2. El ejercicio de las autonomías regionales y locales en un Estado unitario y descentralizado.***

El Tribunal Constitucional, en la STC Exp. N° 006-2008-PI/TC, ha desarrollado las implicancias del Perú como Estado unitario y descentralizado, y el ejercicio de las autonomías regionales y locales, del modo siguiente:

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú señala que: 'El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes'./ El Estado constituye una unidad, un todo, un universo; no obstante, la vertiginosidad con la que avanzan los Estados modernos y la creciente población, que suma miles de millones en algunos casos como China, han creado la necesidad de transferir el poder, elemento básico para gobernar, a órganos especializados para una mejor administración del Estado. Es indudable que quien gobierna necesita del poder y lo ejercita para bienestar del componente social. El poder del Estado en consecuencia es único, pero hay que diferenciar el Estado unitario del centralista; en este último el poder recae en un solo órgano que se convierte en dominante de los poderes locales y particulares en los que además la subordinación orgánica al poder central es absoluta, con autoridad investida con competencias normativas en el Gobierno Central. En el Estado unitario y descentralizado en cambio el poder no se encuentra concentrado en un órgano único sino que se permite la posibilidad de transferir facultades de gobierno a entidades, denominadas por algunos como 'organismos constitucionales autónomos', que ayudan al desarrollo integral de la política nacional (artículo 189 de la Constitución), con poder incluso para dictar normas de ámbito territorial, pero en atención a las competencias asignadas por la propia Constitución del Estado que, como se dijo, constituye una unidad, razón ésta por la que un organismo del Estado al que se le ha conferido una parte de ese poder no puede ir más allá de lo que la propia Constitución le asigna".

El Estado es descentralizado, por cuanto las competencias del Estado se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y local), mediante la transferencia de funciones y recursos a entidades autónomas, con facultades de decisión dentro de su jurisdicción.

Es unitario, porque los gobiernos regionales y locales gozan de autonomía en los asuntos de su competencia, pero no de soberanía, que es un atributo propio del Estado, así el ejercicio y desarrollo de las competencias asignadas debe realizarse con estricto respeto al ordenamiento jurídico general del Estado.

Es desconcentrado, porque la delegación de funciones y recursos a otras instancias implica que las entidades menores actúan en nombre del ente superior, sin independencia ni autonomía, como es el caso de los ministerios.

Rubio (1999) nos menciona lo siguiente:

Se descentraliza la educación si las municipalidades asumen todo lo relativo a la conducción de los planes de estudio, los colegios, los profesores, los alumnos, etc., de su circunscripción. Si, en cambio, las decisiones sobre estos asuntos pasan del Ministerio de Educación a una dirección provincial de educación que depende en última instancia del ministerio, no habrá habido descentralización sino solo desconcentración. (p.435)

### ***2.2.3.3. Alcance de las autonomías regionales y locales. Su relación con las normas de alcance nacional.***

El art. 191 de la Constitución establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones; y el art. 194, señala que las municipalidades tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

El art. 8 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 (LBD), señala que la autonomía es: "(...) el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas". Y el art. 9 de la misma ley,

Sin embargo, dicha autonomía no es omnímoda, sino que está sujeta al marco constitucional. En cuanto a las municipalidades, el art. VIII del Título

Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), señala que:

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

El Tribunal Constitucional, con respecto a este tema, en la STC Exp. N° 0007-2001-AA/TC ha precisado que mediante la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales:

(...) desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos) (...). Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico. Como ya lo precisara este Supremo Tribunal, autonomía no supone autarquía funcional al extremo de que de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a este y, por supuesto, a aquel [Fund. Jur. 6, STC Exp. N° 007-2001-AI/TC]".

Asimismo, el en la STC Exp. N° 0038-2004-AI/TC amplía precisando que:

Si bien la Constitución ha establecido que los gobiernos locales gozan de la garantía institucional de la autonomía municipal en materia política, económica y administrativa, y que, además, son

competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto, ello no implica que tales organismos gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de tales atribuciones, toda vez que, conforme al principio de unidad de la Constitución, esta debe ser interpretada como un todo, como una unidad donde todas sus disposiciones deben ser entendidas armónicamente.

#### ***2.2.1.4. Las competencias asignadas a los gobiernos locales.***

Velázquez (1998) nos menciona lo siguiente:

Las competencias de los gobiernos locales han sido establecidas en la Constitución Política del Estado, y en las leyes de desarrollo constitucional respectivas como son la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 (LBD) y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (LOM), que constituyen el bloque de constitucionalidad de las municipalidades. (p.41)

Asimismo, tenemos que tener en cuenta que la Constitución Política del Perú, nos menciona que los gobiernos locales son los encargados de promover el desarrollo y la economía local y la prestación de los servicios públicos, en la armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, también se puede ver que la Ley de bases de la descentralización en el Art. 43 de Competencias Compartidas en el literal b nos menciona la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente y finalmente la Ley Orgánica de Municipalidades que el Art. 73 Materias de competencia municipal literal d) donde nos menciona que las Municipalidades tienen la facultad de emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.

#### ***2.2.3.5. Pautas para el ejercicio de las competencias y resolución de los conflictos de competencia.***

En cuanto al ejercicio de estas competencias, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) establece algunas pautas que deben tener en cuenta:

Las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las establecidas en la presente ley (LBD) de conformidad con la Constitución

Política del Estado. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de gobiernos regionales y de municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones.

Los conflictos de competencia que se generen entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales o los gobiernos locales, y entre estos últimos en forma indistinta, se resuelven ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo a su ley orgánica.

En lo que respecta a los gobiernos locales, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), se debe tener en cuenta lo siguiente:

Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley (LOM) y la Ley de Bases de la Descentralización.

Ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones específicas que son de competencia municipal exclusiva. Su ejercicio constituye usurpación de funciones. Las normas municipales en las materias establecidas en la presente ley (LOM), que estén en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional, son de cumplimiento obligatorio por los ciudadanos y las autoridades nacionales y regionales respectivas. Solo por ley expresa y con las mismas formalidades exigidas para la aprobación de la presente ley, se establecen regímenes especiales transitorios por los cuales otros organismos públicos pueden ejercer competencias que son exclusivas de las municipalidades. El régimen especial transitorio debe tener un plazo determinado. Las municipalidades están obligadas a informar y realizar coordinaciones con las entidades con las que compartan competencias y funciones, antes de ejercerlas.

Las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en la presente ley (LOM), en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala. Los convenios establecen la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y

causales para su revocación. Los convenios en materia tributaria se rigen por ley especial. La responsabilidad es indelegable.

Las municipalidades distritales, ante la falta de cobertura o imposibilidad temporal de prestar algún servicio público de su competencia, pueden solicitar de manera excepcional a la municipalidad provincial, cubrir de manera temporal la demanda de dicho servicio público. El servicio cubierto no deberá afectar la calidad ni el costo del servicio de la municipalidad demandante. El concejo provincial o la asamblea metropolitana, según sea el caso, determinan la procedencia o no procedencia de la demanda y las condiciones, tiempo y modo en que se ejercerá la competencia por la municipalidad demandada. La resolución puede ser objeto de recurso de reconsideración.

#### ***2.2.4. Estructura orgánica de los gobiernos locales.***

##### ***2.2.4.1. Introducción.***

Concordante con el art. 43 de la Constitución Política del Perú(14), el art. 7 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, señala que el territorio de la república está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación. El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la república; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tienen en su respectiva circunscripción territorial. Establece también que el gobierno en sus distintos niveles se ejerce con preferencia del interés público.

##### ***2.2.4.2. Definición de municipalidades.***

El art. 40 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) precisa que las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la mencionada ley. En la capital de la república el gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima. En los centros poblados funcionan municipalidades conforme a ley.

##### ***2.2.4.3. Estructura orgánica de los gobiernos locales.***

El art. 194 de la Constitución señala que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local, de acuerdo al texto constitucional, la conforman el concejo municipal como órgano normativo y fiscalizador y la alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El art. 4 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (LOM), reitera que la estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía.

#### ***2.2.4.4. El consejo municipal.***

El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales (están precisados en la Resolución N° 1229-2006-JNE).

Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y cinco regidores. El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras.

##### ***2.2.4.4.1. Atribuciones del consejo municipal.***

De acuerdo con el art. 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades el concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. Las atribuciones que le corresponde al concejo municipal, son las siguientes:

1. Aprobar los planes de desarrollo municipal concertados y el presupuesto participativo.
2. Aprobar, monitorear y controlar el plan de desarrollo institucional y el programa de inversiones, teniendo en cuenta los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos.
3. Aprobar el régimen de organización interior y funcionamiento local.
4. Aprobar el plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad de riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley.

5. Aprobar el plan de desarrollo urbano, el plan de desarrollo rural el esquema de zonificación de arias urbanas, el plan de desarrollo de asentamientos humanos y demás planes específicos sobre la base del plan acondicionamiento territorial.

6. Aprobar el plan de desarrollo de capacidades.

7. Aprobar el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional.

8. Aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos.

9. Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley.

10. Declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor. 11. Autorizar los viajes al exterior del país que, en comisión de servicios o representación de la municipalidad, realicen el alcalde, los regidores, el gerente municipal y cualquier otro funcionario.

12. Aprobar por ordenanza el reglamento del concejo municipal.

13. Aprobar los proyectos de ley que en materia de su competencia sean propuestos al Congreso de la República.

14. Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.

15. Constituir comisiones ordinarias y especiales, conforme a su reglamento.

16. Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones dentro de los plazos señalados por ley, bajo responsabilidad.

17. Aprobar el balance y la memoria.

18. Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de, la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la LOM.

19. Aprobar la creación de centros poblados y de agencias municipales. 20. Aceptar donaciones, legados, subsidios o cualquier otra liberalidad.

21. Solicitar la realización de exámenes especiales, auditorías económicas y otros actos de control.

22. Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.

23. Autorizar al procurador público municipal, para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respectos.

24. Aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.

25. Aprobar la donación o la cesión en uso de bienes muebles e inmuebles de la municipalidad a favor de entidades públicas o privadas sin fines de lucro y la venta de sus bienes en subasta pública.

26. Aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales.

27. Aprobar las licencias solicitadas por el alcalde o los regidores, no concederse licencias simultáneamente a un número mayor del 40% (cuarenta por ciento) de los regidores. Pudiendo

28. Aprobar la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.

29. Aprobar el régimen de administración de sus bienes y rentas, así como el régimen de administración de los servicios públicos locales.

30. Disponer el cese del gerente municipal cuando exista acto doloso o falta grave.

31. Plantear los conflictos de competencia.

32. Aprobar el cuadro de asignación de personal y las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo.

33. Fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad.

34. Aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento.

35. Las demás atribuciones que le correspondan conforme a ley.

*2.2.4.4.2. Atribuciones, obligaciones, responsabilidades e impedimentos de los regidores.*

También hay que tener en cuenta lo dispuesto en los arts. 10 y 11 de la Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de las atribuciones, obligaciones, responsabilidad e impedimentos de los regidores, que son las siguientes:

1. Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.
2. Formular pedidos y mociones de orden del día.
3. Desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde
4. Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.
5. Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el concejo municipal.
6. Mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al concejo municipal y proponer la solución de problemas.

Los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas.

Los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, sean de carrera o de confianza, ni ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción. Todos los actos que contravengan esta disposición son nulos y la infracción de esta prohibición es causal de vacancia en el cargo de regidor.

Para el ejercicio de la función edil, los regidores que trabajan como dependientes en el sector público o privado gozan de licencia con goce de haber hasta por veinte (20) horas semanales, tiempo que será dedicado exclusivamente a sus labores municipales. El empleador está obligado a conceder dicha licencia y a preservar su nivel remunerativo, así como a no trasladarlos ni reasignarlos sin su expreso consentimiento mientras ejerzan función municipal, bajo responsabilidad.

#### *2.2.4.4.3. Régimen de remuneración del alcalde y dietas de los regidores.*

- a) De la remuneración del alcalde.

El alcalde provincial o distrital, según sea el caso, desempeña su cargo a tiempo completo, y es rentado mediante una remuneración mensual fijada por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión. El acuerdo que la fija será publicado obligatoriamente bajo responsabilidad.

El monto mensual de la remuneración del alcalde es fijado discrecionalmente de acuerdo a la real y tangible capacidad económica del gobierno local, previas las constataciones presupuestales del caso; la misma que anualmente podrá ser incrementada con arreglo a ley, siempre y cuando se observe estrictamente las exigencias presupuestales y económicas propias de su remuneración (art. 21 de la LOM).

Tal como lo establece el art. 12 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), los regidores desempeñan su cargo a tiempo parcial y tienen derecho a dietas fijadas por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión. El acuerdo que las fija será publicado obligatoriamente bajo responsabilidad.

El monto de las dietas es fijado discrecionalmente de acuerdo con la real y tangible capacidad económica del gobierno local, previas las constataciones presupuestales del caso. No pueden otorgarse más de cuatro dietas mensuales a cada regidor. Las dietas se pagan por asistencia efectiva a las sesiones. El alcalde no tiene derecho a dietas.

El primer regidor u otro que asuma las funciones ejecutivas del alcalde por suspensión de este, siempre que dicha suspensión se extienda por un periodo mayor a un mes, tendrá derecho a percibir la remuneración del alcalde suspendido, vía encargatura de cargo, sin derecho a dieta mientras perciba la remuneración del suspendido.

c) La forma reglada de determinar remuneraciones y dietas

El art. 9, inc. 28, de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) señala que son atribuciones del concejo municipal aprobar la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.

Si bien de acuerdo al art. 12 de la LOM, el monto de dichos ingresos dependía exclusivamente del concejo municipal y de la real y tangible capacidad

eco- nómica del gobierno local, sobre la base de los informes previos sobre la disponibilidad presupuestaria, actualmente no es así, y se han emitido leyes y decretos que establecen en el Perú una forma reglada y homogénea para establecer la remuneración del alcalde y la dieta de los regidores, como veremos.

Mediante la Ley N° 28212, Ley que desarrolla el art. 39 de la Constitución Política (15) en lo que se refiere a jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, se crea la Unidad Remunerativa del Sector Público (URSP), que servirá como referencia para el pago de las remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, cuyo monto será fijado por el Poder Ejecutivo, antes de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público del año que tendrá vigencia; señalando esta norma en su art. 4, numeral 1, inc. d), que el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima recibe una remuneración mensual, por todo concepto, equivalente a cinco y media URSP.

En el numeral 1, inc. e), de la referida norma se dispone que los alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual que es fijada por el concejo municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP.

El art. 9, inc. 28, de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) señala que son atribuciones del concejo municipal aprobar la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.

Si bien de acuerdo al art. 12 de la LOM, el monto de dichos ingresos dependía exclusivamente del concejo municipal y de la real y tangible capacidad eco- nómica del gobierno local, sobre la base de los informes previos sobre la disponibilidad presupuestaria, actualmente no es así, y se han emitido leyes y decretos que establecen en el Perú una forma reglada y homogénea para establecer la remuneración del alcalde y la dieta de los regidores, como veremos.

Mediante la Ley N° 28212, Ley que desarrolla el art. 39 de la Constitución Política (15) en lo que se refiere a jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, se crea la Unidad Remunerativa del Sector Público (URSP), que servirá como referencia para el pago de las remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, cuyo monto será fijado por el Poder Ejecutivo, antes de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto del

Sector Público del año que tendrá vigencia; señalando esta norma en su art. 4, numeral 1, inc. d), que el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima recibe una remuneración mensual, por todo concepto, equivalente a cinco y media URSP.

En el numeral 1, inc. e), de la referida norma se dispone que los alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual que es fijada por el concejo municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP.

Precisa, además, en su numeral 2, que los altos funcionarios y autoridades del Estado, entre los que se encuentran los alcaldes, reciben doce remuneraciones por año y dos gratificaciones en los meses de julio y diciembre, cada una de las cuales no puede ser mayor a una remuneración mensual. En su art. 5, inc. 1, precisa que los regidores municipales reciben dieta, según el monto que fijen sus respectivos concejos municipales, de conformidad con lo que disponen sus respectivas leyes orgánicas. En ningún caso dichas dietas pueden en total el 30% de la remuneración mensual del alcalde correspondiente.

Otro tema que es necesario resaltar es lo dispuesto en la quinta disposición final de la citada ley, según la cual a partir del 1 de enero del 2005 queda prohibido que los altos funcionarios y autoridades del Estado señalados en el art. 2, entre ellos los alcaldes, perciban ingresos mediante contratos de consultorías o similares, directos o indirectos.

La Ley N° 28212 fue reglamentado por el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM, norma que establece el rango de niveles remunerativos dentro de cuyos términos los concejos municipales decidirán el monto de la remuneración de sus alcaldes. Este decreto establece las siguientes pautas: en su art. 2, que el ingreso máximo mensual por todo concepto comprende a la remuneración que se otorga a los alcaldes provinciales y distritales de acuerdo a la normatividad legal vigente; en su art. 3.1, que los ingresos máximos mensuales por todo concepto de los alcaldes provinciales y distritales son fijados por los concejos municipales respectivos, considerando para tal efecto el cuadro que contiene parámetros para la determinación de sus ingresos, que como anexo es parte integrante de dicha norma; en su numeral 3.2, que los concejos municipales, para efecto de aplicar el anexo señalado en el numeral precedente, deben tomar en cuenta los pasos siguientes:

a) Determinar la proporción de la población electoral de su circunscripción, de acuerdo a la información de población electoral emitida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, la misma que está publicada en la página web de dicha entidad ([www.reniec.gob.pe](http://www.reniec.gob.pe)), conforme a lo establecido en el art. 4, literal e), de la Ley N° 28212.

b) Ubicar la proporción de la población electoral en la escala para determinar el monto del ingreso máximo mensual que corresponda a dicha escala.

c) Otorgar a los alcaldes de municipalidades capitales de departamento y de la Provincia Constitucional del Callao, a los alcaldes de municipalidades capitales de provincia, así como a los alcaldes de municipalidades distritales de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao, según corresponda, una asignación adicional conforme a los porcentajes y límites establecidos en el anexo que forma parte de la mencionada norma.

En el numeral 3.3 del art. 3 se señala que el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 28212, percibe un ingreso mensual, por todo concepto, equivalente a 5 ½ Unidad de Ingreso del Sector Público; en su art. 4, que los ingresos por todo concepto de los alcaldes provinciales y distritales se encuentran sujetos al pago de los impuestos de ley y a los descuentos de carácter previsional, según corresponda.

En su art. 5, precisa que las dietas que correspondan percibir a los regidores municipales, de acuerdo al monto fijado por los respectivos concejos municipales, por sesión efectiva en cada mes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, en ningún caso pueden superar en total el treinta por ciento (30%) de los ingresos mensuales por todo concepto del alcalde correspondiente.

#### *2.2.4.4.4. Sesiones de consejo.*

Entendiendo a lo establecido en los arts. 13 y 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), las sesiones del concejo municipal son públicas, salvo que se refieran a asuntos que puedan afectar los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen.

Las sesiones de concejo pueden ser de tres tipos: ordinarias, extraordinarias y solemnes. El alcalde preside las sesiones del concejo municipal y en su ausencia las preside el primer regidor de su lista.

El concejo municipal se reúne en sesión ordinaria no menos de dos, ni más de cuatro veces al mes, para tratar los asuntos de trámite regular.

En la sesión extraordinaria solo se tratan los asuntos prefijados en la agenda; tiene lugar cuando la convoca el alcalde o a solicitud de una tercera parte del número legal de sus miembros.

En el caso de no ser convocada por el alcalde dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la petición, puede hacerlo el primer regidor o cualquier otro regidor, previa notificación escrita al alcalde. Entre la convocatoria y la sesión mediará, cuando menos, un lapso de cinco (5) días hábiles.

Se puede convocar a sesión solemne en los casos que señala el respectivo reglamento de organización interior.

En situaciones de emergencia declaradas conforme a ley, el concejo municipal podrá dispensar del trámite de convocatoria a sesión extraordinaria, siempre que se encuentren presentes suficientes regidores como para hacer quórum, según la presente ley.

En caso de que el concejo municipal no pueda sesionar por falta de quórum, el alcalde o quien convoca a la sesión deberá notificar a los regidores que, aunque debidamente notificados, dejaron de asistir a la sesión convocada, dejando constancia de dicha inasistencia para efectos de lo establecido en el art. 22 de la LOM.

Los acuerdos son adoptados por mayoría calificada o mayoría simple, según lo establecido en la LOM. El alcalde tiene solo voto dirimente en caso de empate.

La mayoría simple o también llamada mayoría común, es el sistema de votación en el que se requieren para aprobar un acuerdo más votos a favor que en contra, es decir se elige la opción que tenga más votos (siempre respetando por supuesto el quórum legal del art. 16 de la LOM).

La mayoría absoluta, en este caso se necesita para la aprobación un mínimo de la mitad más uno de los votos del número legal de miembros del concejo, por

ejemplo, el acuerdo para la creación de empresas municipales con el voto favorable de más de la mitad del número legal (art. 35 de la LOM).

El quórum para las sesiones del concejo municipal es de la mitad más uno de sus miembros hábiles. Para efecto del cómputo del quórum y las votaciones se considera en el número legal de miembros del concejo municipal, al alcalde y los regidores elegidos conforme a la ley electoral correspondiente. Se considera como número hábil de regidores el número legal menos el de los regidores con licencia o suspendidos.

#### *2.2.4.4.5. Derecho de información de los regidores.*

Concomitante a la obligación de asistencia a las sesiones por parte de los regidores, el art. 14 de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que:

Desde el día de la convocatoria, los documentos, mociones y proyectos relacionados con el objeto de la sesión deben estar a disposición de los regidores en las oficinas de la municipalidad o en el lugar de celebración de la sesión, durante el horario de oficina. Los regidores pueden solicitar con anterioridad a la sesión, o durante el curso de ella los informes o aclaraciones que estimen necesarios acerca de los asuntos comprendidos en la convocatoria. El alcalde, o quien convoque, está obligado a proporcionárselos, en el término perentorio de 5 (cinco) días hábiles, bajo responsabilidad.

#### *2.2.4.4.6. Aplazamiento de sesión.*

A solicitud de dos tercios del número legal de regidores, el concejo municipal aplazará por una sola vez la sesión, por no menos de tres (3) ni más de cinco (5) días hábiles y sin necesidad de nueva convocatoria, para discutir y votar los asuntos sobre los que no se consideren suficientemente informados.

Puede presentarse también el caso de un aplazamiento temporal, cuando sin suspender la sesión se hace un receso, por un corto tiempo, para que los miembros del concejo puedan efectuar las coordinaciones que fueran necesarias, o por incidentes que afectan la buena marcha de la misma. Concluido el plazo se reanuda la sesión.

Una figura afín a la suspensión es el levantamiento de la sesión, que es la terminación abrupta de una sesión cuando se presentan situaciones imprevistas

(disturbios, protestas, etc.) o de fuerza mayor que afectan la seguridad, haciendo imposible el desarrollo de la sesión. En este caso, el alcalde sustentará las razones y dispondrá el levantamiento de la sesión. Levantada la sesión no puede continuarse y tendrá que efectuarse una nueva convocatoria.

#### *2.2.4.4.7. Restricción de contratación.*

Otro aspecto importante, que también las autoridades deben tener en cuenta, es la restricción del art. 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), al normar que el alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de dicha disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforme a la ley de la materia. Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en el art. 63 antes citado son nulos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiese lugar, inclusive la vacancia en el cargo municipal y la destitución en la función pública.

#### *2.2.4.4.8. Restricciones de contratación.*

El 20% (veinte por ciento) de los miembros hábiles del concejo pueden solicitar la reconsideración respecto de los acuerdos, en estricta observancia de su reglamento de organización interna y dentro del tercer día hábil contado a partir de la fecha en que se adoptó el acuerdo (art. 51 de la LOM).

### **2.2.5.5. La alcaldía.**

La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. La vía administrativa se agota con la decisión que adopte el alcalde, con excepción de los asuntos tributarios.

#### *2.2.5.5.1. Atribuciones del alcalde.*

Son atribuciones del alcalde las siguientes:

1. Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos.
2. Convocar, presidir y dar por concluidas las sesiones del concejo municipal.
3. Ejecutar los acuerdos del concejo municipal, bajo responsabilidad.

4. Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos.
5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación.
6. Dictar decretos y resoluciones de alcaldía, con sujeción a las leyes y ordenanzas.
7. Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el plan integral de desarrollo sostenible local y el programa de inversiones concertado con la sociedad civil.
8. Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal.
9. Someter a aprobación del concejo municipal, bajo responsabilidad y dentro de los plazos y modalidades establecidos en la Ley Anual de Presupuesto de la República, el presupuesto municipal participativo, debidamente equilibrado y financiado.
10. Aprobar el presupuesto municipal, en caso de que el concejo municipal no lo apruebe dentro del plazo previsto en la ley.
11. Someter a aprobación del concejo municipal, dentro del primer trimestre del ejercicio presupuestal siguiente y bajo responsabilidad, el balance general y la memoria del ejercicio económico fenecido.
12. Proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias; y, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder Legislativo la creación de los impuestos que considere necesarios.
13. Someter al concejo municipal la aprobación del sistema de gestión ambiental local y de sus instrumentos, dentro del marco del sistema de gestión ambiental nacional y regional.
14. Proponer al concejo municipal los proyectos de reglamento interno del concejo municipal, los de personal, los administrativos y todos los que sean necesarios para el gobierno y la administración municipal.
15. Informar al concejo municipal mensualmente respecto al control de la recaudación de los ingresos municipales y autorizar los egresos de conformidad con la ley y el presupuesto aprobado.
16. Celebrar matrimonios civiles de los vecinos, de acuerdo con las normas del Código Civil.

17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de este, a los demás funcionarios de confianza.

18. Autorizar las licencias solicitadas por los funcionarios y demás servidores de la municipalidad.

19. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional. 20. Delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal. 21. Proponer al concejo municipal la realización de auditorías, exámenes especiales y otros actos de control. 22. Implementar, bajo responsabilidad, las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría interna.

23. Celebrar los actos, contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones.

24. Proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida, sugerir la participación accionaria, y recomendar la concesión de obras de infraestructura y servicios públicos municipales. 25. Supervisar la recaudación municipal, el buen funcionamiento y los resultados económicos y financieros de las empresas municipales y de las obras y servicios públicos municipales ofrecidos directamente o bajo delegación al sector privado.

26. Presidir las comisiones provinciales de formalización de la propiedad informal o designar a su representante, en aquellos lugares en que se implementen.

27. Otorgar los títulos de propiedad emitidos en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

28. Nombrar, contratar, cesar y sancionar a los servidores municipales de carrera. 29. Proponer al concejo municipal las operaciones de crédito interno y externo, conforme a ley.

30. Presidir el comité de defensa civil de su jurisdicción.

31. Suscribir convenios con otras municipalidades para la ejecución de obras y prestación de servicios comunes.

#### *2.2.5.5.2. La administración municipal. Su estructura gerencial.*

Atendiendo a lo señalado en los arts. 26, 27 y 28 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la administración municipal adopta una estructura

gerencial sustentándose en principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG). Las facultades y funciones se establecen en los instrumentos de gestión y en la LOM.

La estructura orgánica municipal básica de la municipalidad 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; que 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.

#### *2.2.5.5.3. La gerencia municipal*

De conformidad con el art. 27 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa. El gerente municipal también puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores en tanto se presenten cualesquiera de las causales previstas en su atribución contenida en el art. 9 de la LOM.

Esto quiere decir que la designación del gerente, en cuanto funcionario de confianza, es atribución exclusiva y excluyente del alcalde y bajo ningún concepto dicho funcionario puede ser designado por el concejo o cualquier otro órgano interno o externo a la municipalidad. El art. 20, inc. 17, de la LOM señala expresamente que son atribuciones del alcalde designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de este, a los demás funcionarios de confianza. Por tanto, el gerente municipal depende de la alcaldía y tiene mando sobre los órganos de línea, de asesoramiento y de apoyo.

#### *2.2.5.5.4. Competencia de gerente municipal.*

Para fines administrativos, el gerente municipal debe ser designado por resolución de alcaldía no siendo necesaria la suscripción de contrato de trabajo.

Esto debido a que la gerencia municipal se encuentra dentro del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de la entidad municipal, y por tanto el régimen laboral aplicable será el del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa(17).

Su incorporación a la administración es vía la figura de la "designación" a tenor del art. 77 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, que prescribe: "La designación consiste en el desempeño de un cargo de responsabilidad directiva o de confianza por decisión de la autoridad competente en la misma o diferente entidad en este último caso se requiere del conocimiento previo de la entidad de origen y del consentimiento del servidor. Si el designado es un servidor de carrera, al término de la designación reasume funciones del grupo ocupacional y nivel de carrera que le corresponda en la entidad de origen. En caso de no pertenecer a la carrera concluye su relación con el Estado.

Acogiendo la última parte de la norma citada, cabe preguntarse si puede designarse como gerente municipal a un trabajador de carrera; consideramos que sí, ya que no existe una prohibición legal para dicha designación; sin embargo, su incorporación a la gerencia, deberá suspender sus atribuciones sindicales y, por otro lado, puede considerársele una mejora en la remuneración, bajo la figura de la bonificación diferencial, estipulada por el art. 53 de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, Decreto Legislativo N° 276. Al término de la designación reasume funciones del grupo ocupacional y nivel de carrera que le corresponda en la entidad de origen.

Por tanto, la gerencia municipal es el órgano de dirección del más alto nivel administrativo, dependiente de la alcaldía. Forma parte de la estructura orgánica básica de la municipalidad, a tenor del art. 27 de la LOM. En términos generales, le compete planear, dirigir, organizar, fiscalizar y controlar todas las actividades propias de la entidad municipal a su cargo (actividades que enmarcan dentro de la atribución de dirección); y también será el órgano responsable de la eficiencia, eficacia y desarrollo de la jurisdicción, de la capacitación y desenvolvimiento diario del personal bajo su cargo y de la atención adecuada al ciudadano (en el marco de su atribución de responsabilidad).

#### *2.2.5.5.5. Cese del Gobierno Municipal.*

El cese del gerente municipal puede darse de dos modos: por el alcalde y por el concejo municipal.

##### *2.2.5.5.5.1. Cese por el alcalde.*

Tal como hemos dejado señalado, en su condición de personal de confianza, el gerente municipal puede ser cesado por el alcalde sin expresión de causa, es decir sin que el alcalde deba sustentar los motivos para ello. Así lo dispone el art. 27 de la LOM:

"La administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa".

Por tanto, la decisión de cese dispuesta por el alcalde no está sujeta ni a supervisión ni a fiscalización y tampoco puede ser impugnada bajo ninguna circunstancia.

##### *2.2.5.5.5.2. Cese por el concejo municipal.*

El inc. 30 del art. 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece que es atribución del concejo municipal "disponer el cese del gerente municipal cuando exista acto doloso o falta grave"; en tanto el art. 27 de la LOM precisa que el gerente municipal también puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores en tanto se presenten cualesquiera de las causales previstas en su atribución contenida en el art. 9 de la LOM, es decir, en tanto se configure el dolo o la falta grave.

Esto quiere decir que el concejo puede cesar al gerente municipal en dos casos únicos y específicos: a) acto doloso, que deberá ser determinado en sede judicial; falta grave, que deberá ser determinada previo procedimiento administrativo disciplinario, por cuanto el gerente municipal está sujeto al régimen laboral general aplicable a la administración pública.

Un caso singular lo constituye la declaratoria de vacancia de nueve regidores de la Municipalidad Provincial de San Martín, por haber cesado al gerente municipal sin un procedimiento administrativo previo. La solitud de vacancia se sustentó en el hecho de que los regidores, en vista de su facultad establecida en el inciso 30 del art. 9 de la LOM, que les permite cesar al gerente municipal cuando

este haya cometido acto doloso o falta grave, han hecho uso de esta facultad indebidamente, pues, sin ningún procedimiento disciplinario previo que permita la calificación de dichas causales, cesaron a dicho funcionario, por lo que tal acto habría configurado un abuso de derecho por parte de los regidores. El Jurado Nacional de Elecciones, en la Resolución N° 0612-2012-JNE

### **2.2.6. Funciones específicas de los gobiernos locales.**

#### ***2.2.6.1. Introducción.***

El art. 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 27972, señala que la Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia, y que las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la LOM.

#### ***2.2.6.2. Rol de las municipalidades provinciales.***

En el marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), el rol de las municipalidades provinciales comprende:

a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

b) Promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital

Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.

c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales.

Estos proyectos deben presentar, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto se suscribirán los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.

d) Emitir las normas técnicas generales

Es decir, las normas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

La LOM establece, además, que cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

### ***2.2.6.3. Las funciones específicas de las municipalidades***

#### *2.2.6.3.1. Aspectos generales sobre el ejercicio de las funciones.*

Conforme a los arts. 74, 75, 76 y 77 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la LOM y la Ley de Bases de la Descentralización.

Ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones específicas que son de competencia municipal exclusiva. Su ejercicio constituye usurpación de funciones. Las normas municipales en las materias establecidas en la LOM, que estén en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional, son de cumplimiento obligatorio por los ciudadanos y las autoridades nacionales y regionales respectivas.

Solo por ley expresa y con las mismas formalidades exigidas para la aprobación de la LOM, se establecen regímenes especiales transitorios por los cuales otros organismos públicos pueden ejercer competencias que son exclusivas de las municipalidades. El régimen especial transitorio debe tener un plazo determinado. Las municipalidades están obligadas a informar y realizar

coordinaciones con las entidades con las que compartan competencias y funciones, antes de ejercerlas.

Las municipalidades distritales, ante la falta de cobertura o imposibilidad temporal de prestar algún servicio público de su competencia, pueden solicitar de manera excepcional a la municipalidad provincial, cubrir de manera temporal la demanda de dicho servicio público. El servicio cubierto no deberá afectar la calidad ni el costo del servicio de la municipalidad demandante.

El concejo provincial o la asamblea metropolitana, según sea el caso, determinan la procedencia o no procedencia de la demanda y las condiciones, tiempo y modo en que se ejercerá la competencia por la municipalidad demandada. La resolución puede ser objeto de recurso de reconsideración.

#### *2.2.6.3.2. Las competencias y funciones específicas municipales.*

De conformidad con el art. 78 de la LOM, el ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia. Las autoridades municipales otorgarán las licencias de construcción, bajo responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o de seguridad de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.

Las municipalidades cumplen las competencias y funciones específicas que se detallan en los siguientes numerales.

### **2.2.7. La Gestión Pública.**

#### ***2.2.7.1. ¿Qué es la Gestión Pública?***

##### *2.2.7.1.1. Evolución de la gestión pública*

Antes de conocer el concepto de gestión pública, es necesario comprender la definición de “Administración Pública”; en ese sentido, Barco señala que: Se entiende por Administración Pública al conjunto de organizaciones que el Estado utiliza para canalizar y atender adecuadamente necesidades colectivas de interés

público, ejerciendo la denominada función administrativa del Estado, que es el conjunto de decisiones y operaciones mediante las cuales se procura la satisfacción de las necesidades colectivas, utilizando recursos públicos, desarrollando acciones destinadas a la comunidad y produciendo bienes y servicios dentro de las orientaciones generales trazadas por las políticas públicas y las normas legales.

De esta forma la gestión pública moviliza las capacidades y recursos públicos para poder realizar una serie de procesos y acciones para generar logros a partir de los fines y objetivos dispuestos; en esa línea, debemos apuntalar el enfoque del papel de la Administración Pública para comprender el desarrollo organizacional de las instancias de interés de gobierno.

Ernesto Carrillo (2004) trabaja con la definición seminal del objeto estudio de la Administración Pública (AP) propuesto por W. Wilson a fines del siglo XIX nos menciona lo siguiente

El gobierno puede hacer legítimamente bien y cómo hacerlo con la mayor eficiencia y con el menor costo de dinero y esfuerzo. A partir de este postulado trabaja en mostrar la evolución del pensamiento anglosajón de la Administración Pública a partir de diferentes etapas de construcción y que ahora reconocemos como: administración ortodoxa o clásica, los estudios de políticas públicas, la nueva Administración Pública, la gobernanza, la Administración Pública comparada, la administración democrática, el management público. Cada una de estas corrientes y/o enfoques dan cuenta de la multiplicidad de perspectivas e instrumentos para el estudio de la actividad gubernamental. (p.121)

La utilidad de los enfoques radica en su capacidad explicativa y no descriptiva de los procesos de cambio y modernización realizados al interior del aparato gubernamental, o bien, bajo la lógica de la teoría organizacional, el objetivo es conocer por medio de la Administración Pública la operación del aparato de gobierno, cabe destacar que este encuentra su origen en algunos principios de la administración científica de Taylor y la administración burocrática del modelo de dominación legal-racional de Weber, dirigidos a desarrollar los factores

interorganizacionales de operación y que inciden en la modernización administrativa.

Más adelante, los estudios organizacionales introducen elementos multidisciplinarios que diversifican el campo de estudio al introducir temas relativos al aprendizaje organizacional, las organizaciones flojamente acopladas, la cultura organizacional, el comportamiento organizacional, que contribuyen a una comprensión más integral de los procesos de modernización en las administraciones de los gobiernos.

En esa línea, la Universidad Continental nos dice sobre el concepto de gestión: Según el Gower Handbook on Management, gestión es "conseguir que las cosas se hagan a través de las personas". En este sentido, la gestión pública pertenece al terreno de la operación, es la que hace posible la implementación de las políticas públicas definidas por el Estado.

Si la política pública decide qué hacer, la gestión pública decide cómo hacerlo, ya que "se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo". Las políticas públicas requieren un brazo ejecutor, allí en donde actúa la gestión pública"

Al respecto y bajo ese contexto, se debe entender a la gestión pública como el conjunto de procesos y acciones mediante los cuales las entidades estatales tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, a través de la gestión de políticas, de recursos y programas".

Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, señala que: Las políticas de Estado que exigen los desafíos nacionales, regionales y globales de la Agenda de desarrollo 2030 implican un Estado fuerte, proactivo y participe con otros en su función económica, social y ambiental, capaz de formular e implementar estrategias de desarrollo para alcanzar metas económicas, sociales y ambientales.

Además, sobre los alcances del ciclo de la gestión pública, la Universidad Continental ha establecido:

El ciclo de gestión pública para el desarrollo contempla desde la planificación y su financiamiento hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluyendo las funciones públicas de regulación y provisión directa de

servicios públicos, y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público (valor público), como también la rendición de cuentas al respecto.

En este contexto, una gestión pública de calidad debe aprender de lo que hace, por lo que la función de seguimiento y evaluación se vuelve transversal, retroalimentando los procesos de planificación, presupuesto y ejecución/producción de bienes y servicios, y proporcionando insumos a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, el parlamento y los actores de la sociedad civil. En este sentido una gestión pública de calidad se innova sobre sí misma, buscando niveles crecientes de efectividad para el desarrollo.

Este proceso de producción de resultados y valor público ocurre en red, a través del conjunto de instituciones, y funciones de las entidades públicas, y en conjunto con los actores de la sociedad civil y el sector privado quienes coproducen los resultados del desarrollo. Por tanto, los temas de gobernanza en lo que se refiere a la organización de las relaciones entre actores, su coordinación, supervisión e intercambio de información y responsabilidades, son factores críticos en la implementación de las políticas públicas concertadas y planificadas por los Estados.

Mejorar continuamente la gestión pública se puede atender desde modificaciones de interés y el desarrollo incremental en torno a rediseños y reingeniería, con lo cual dejamos el panorama para ir hacia la innovación en la gestión pública, en procura de una mayor cobertura y calidad.

La Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública señala que Las administraciones públicas son agentes innovadores que continuamente están transformando y ampliando las políticas y los servicios públicos que prestan a los ciudadanos en función de sus nuevas demandas y necesidades. Además, los empleados públicos poseen, en términos generales, un elevado nivel profesional que los hace totalmente permeables a la innovación. Es, por tanto, una evidencia que las administraciones públicas poseen una enorme capacidad potencial y real de innovación. De todos modos, aunque algunos organismos públicos posean las condiciones necesarias para poder ser innovadores, no todos realmente lo son ya que existen barreras que dificultan la capacidad de innovación pública.

Es así como el Estado, dentro de todo ese contexto, debe enfocar sus acciones en poder cumplir y atender las necesidades que se presentan en la sociedad.

En esa línea Gary Becker" señala que los problemas sociales que requieren atención son aquellos que tienen dos características: i) reflejan de manera objetiva carencias en la sociedad y ii) los actores sociales califican la situación como problema público.

#### *2.2.7.1.2. La nueva gestión pública.*

Siguiendo una de las definiciones del Banco Interamericano de Desarrollo.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente gestada en la década de 1970 por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la Administración Pública a la gerencia pública).

Tener en cuenta la teoría de gestión pública implica analizar las características para su adecuada implementación, poniendo énfasis en la forma como la gestión pública se orientará. En el actual contexto se viene aplicando una gestión orientada en los resultados considerando su alcance y desarrollo institucional.

Asimismo, el CLAD y el BID, señalan sobre la gestión pública como disciplina:

En los últimos tiempos, la Gestión Pública -como disciplina-se ha planteado enfrentar estos nuevos retos mediante el refuerzo de la lógica gerencial, es decir, de la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia. Esta lógica comparte, más o menos explícitamente, tres objetivos principales:

1) Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.

2) Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativos y controlables.

3) Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores.

Estos propósitos presentes en las actuales demandas ciudadanas y a los que se orienta la Gestión orientada a los resultados, son, junto con la democracia, la base principal de legitimidad del Estado actual. De esta forma, la Nueva Gestión Pública aporta los elementos necesarios para mejorar la capacidad de gestión de la Administración Pública, así como para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político"

A manera de resumen esquemático podemos indicar que la Nueva Gestión Pública, presenta las siguientes características:

- Objetivo: promoción de la eficacia, eficiencia, productividad y transparencia en el Sector Público.

- Estrategia: flexibilidad administrativa y orientación hacia los resultados.

- Institucionalidad: organización y estructura donde la formulación de políticas (incluyendo la evaluación) esté separada de la ejecución de las políticas (incluyendo la entrega de servicios públicos),

- Servicio Civil: que se configure desde un aspecto ético, donde prime el profesionalismo (perfiles de competencia de acuerdo a los procesos de gestión) y donde se impulse la meritocracia.

- Información para Gestión: debe ser pertinente, de calidad y oportuna
- Control de resultados en la gestión: monitoreo con indicadores y sus metas, con la identificación de la respectiva responsabilización de los gestores y gerentes (directivos) de las entidades públicas. Dinámica: poder apoyarse en los mecanismos de mercado y la competitividad.

- Enfoque de prospectiva: ir hacia la calidad y satisfacción del ciudadano.

Para transitar hacia el logro de lo que propone esta nueva teoría de gestión, se apuesta por una gestión orientada en los resultados. Así, el BID y CLAD señalan:

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se encuentra la "gestión para resultados, que es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de

su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones".

El nuevo modelo de intervención estatal, por su parte, arranca de la crítica al paradigma burocrático y plantea un nuevo modelo denominado nueva gerencia pública (en construcción), en cuyo marco para el desarrollo de modelos de gestión de gobierno se puede considerar los siguientes ítems de interés:

Se trabaja en aspectos vinculados con mejoras significativas, conocidos como las cinco erres. la reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización, las cuales se pueden abordar, para el caso peruano, de la siguiente manera:

Respecto de la reestructuración: identificar la división funcional del trabajo en el marco de las competencias y funciones que tienen las entidades en el marco de lo sectorial, territorial y el nivel de gobierno al que está adscrito. Para ello se utiliza lo siguiente: análisis de la cadena de valor, calidad total y costo basado en actividades.

Respecto de la reingeniería; está asociado al desarrollo de la mejora continua, que se puede forjar a partir de desarrollar modificaciones y rediseños a los procesos y funcionamientos, con base en lo cual se cambia de manera estructural la forma de intervención. Para ello, se consideran aspectos relacionados con lo siguiente: tecnología de información, benchmarking, análisis de procesos y outsourcing.

Reinención: se aborda cuando se requiere generar una estrategia de cambio que nos lleva a estrategias novedosas y nuevas para aumentar la capacidad de gestión de la intervención pública. Para ello se debe tener en cuenta lo siguiente: planificación estratégica, investigación de mercados y empowerment.

Respecto de la realineación: se aborda desde nueva forma de alineamiento al desarrollo de las funciones sustantivas, en virtud de las necesidades y expectativas que se van presentando y cambiando en la realidad.

Respecto de la reconceptualización: se aborda a partir de actualizar la gestión a los contextos cambiantes de la realidad, de tal forma que se ajusta las intervenciones a los nuevos conceptos que se deben incorporar a nivel de los

servicios y estrategias de intervención, considerando para ello lo relacionado con lo siguiente: descentralización y operaciones abiertas al aprendizaje. También se ha planteado el abordaje a través de Enfoques de Cambio - Guy Peters; establecer actualizaciones a la gestión para mejorar los niveles de desempeño institucional, que se aborda considerando los siguientes elementos de interés: o Respecto de los cambios estructurales: se aborda cuando es necesario hacer reformas importantes en la forma de abordar las intervenciones públicas, para cumplir con los retos o desafíos estratégicos a nivel gubernamental. Respecto del empoderamiento: se desarrolla a partir de proporcionar poder para la toma de decisiones en niveles jerárquicos, con lo cual se proporcione agilidad y flexibilidad administrativa en la labor institucional.

Respecto de los procesos: se puede mejorar el funcionamiento a partir de aplicar ámbitos de mejora a los procesos existentes, que permitan desarrollar cambios en la perspectiva de actualizar la gestión y aumentar el nivel de eficacia y eficiencia de las intervenciones asociadas.

Respecto de la desregulación: está referida a establecer medidas de simplificación administrativa que nos lleve a proporcionar flexibilidad a la estrategia de intervención.

Respecto de la mercerización: está asociada a incorporar en la gestión de las intervenciones estrategias y criterios de mercados para aprovechar la incorporación niveles de eficiencia y calidad al desenvolvimiento de los cambios que exige la realidad. Por otro lado, se ha considerado también lo relacionado con la transferencia de políticas, en la cual se procura subrayar la diferencia entre las reformas de la primera y segunda generación. Las de primera generación han sido asociadas estrategias de recorte, privatización y descentralización, mientras que las de segunda generación están enmarcadas en las denominadas cuatro E: efectividad en la intervención del Sector Público, eficiencia económica en la provisión de servicios, mejora en la equidad en la provisión de servicios y creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado.

Para dar contenidos a estos aspectos, se prevé, por un lado, el desarrollo de iniciativas interorganizacionales, que estén asociadas a los siguientes aspectos Romper las grandes burocracias.

Reemplazar las tradicionales grandes jerarquías. Separar la fuente de financiamiento, el consumidor y la provisión del servicio o Descentralizar la autoridad gerencial hacia las organizaciones del Sector Público. o Entregar el control presupuestario y financiero a unidades descentralizadas. o Cambiar la orientación centrada en los insumos a otra centrada en los resultados. Pero, además, hay que complementarlas con iniciativas interorganizacionales, relacionadas con: Introducción de mecanismos de mercado y cuasi mercado. o énfasis la calidad: en la oferta centrados en la demanda y no o Cambio en las relaciones laborales, contratos a tiempo limitado:

#### *2.2.7.1.3. La política de modernización de la gestión pública.*

El Estado, en el caso peruano, desde el año 2002, ha apostado por dos aspectos importantes en el desarrollo de su gestión pública: la descentralización y la modernización, los cuales influyen en el desenvolvimiento de sus políticas públicas.

Respecto de la descentralización, tenemos que considerar que es un proceso basado en la distribución del poder considerando su dimensión política, administrativa y económica de la gestión del Estado. Es así que, para el caso peruano, tenemos que la Constitución Política del Perú, en su artículo 188, dispone que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, teniendo, además, como marco legal adicional y orientador a la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) - Ley N° 27783 (modificada por leyes N° 27950, N° 28139, N° 28379, N° 28505 y No 28543) la cual establece como aspecto importante que el proceso se sustenta y rige por los siguientes principios generales: permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual; todo ello para cumplir con la finalidad de lograr un desarrollo integral armónico y sostenible del país, además de cumplir con los objetivos político, administrativo, social, ambiental y económico establecidos por ley (art. 3 y 6 de la LBD).

Además, en el marco de la descentralización, el Estado peruano se gobierna a través de tres niveles de gobierno (Gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local), los cuales en el marco de sus competencias, funciones y facultades

pueden emitir sus políticas públicas manteniendo la coherencia y unidireccionalidad que exige nuestro modelo de Estado que detenta constitucionalmente un gobierno unitario, representativo y descentralizado.

A ello se suma la modernización, que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado - Ley N° 27658, el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado: a) Al servicio de la ciudadanía; b) Con canales efectivos de participación ciudadana; c) Descentralizado y desconcentrado; d) Transparente en su gestión; e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados; f) Fiscalmente equilibrado.

Desde un análisis más general se puede indicar por diversos estudios sobre la gestión pública, que hay una burocracia excesiva y un Estado alejado del ciudadano, que se puede apreciar considerando los problemas de gestión pública que relacionándose entre si (ver siguiente gráfico), producen una baja calidad o efectividad del servicio público.

Al respecto, un gran reto -además de atender los problemas públicos-es abordar también la atención de los problemas de gestión, que como vemos, cuando no son atendidos, perjudica directamente la baja calidad o efectividad en el servicio público; de allí la importancia que a partir de estas situaciones se propicie el cambio de la realidad de la propia acción pública desde las mejoras a implementar en las entidades públicas, siendo allí la modernización un elemento de interés para dar respuesta a dicha mejora que se refleje en un cambio positivo en las dimensiones de desempeño de la gestión (economía, eficacia, eficiencia y calidad) y eso repercuta en tener un mejor nivel de resultados en aquellas poblaciones objetivo que tiene cada nivel de gobierno y sus instancias públicas.

A manera de resumen, la modernización la aplicaremos cada vez que cambie la realidad, sea por los problemas públicos o los problemas de gestión, cuando ello sucede o se detectan (inclusive preventivamente) es importante aplicar los aspectos del proceso para poner la gestión acorde al tiempo actual y con una mirada prospectiva para adelantarse a lo que se requerirá en el futuro asociando estos

aspectos al desarrollo del valor público e inclusive a la innovación en la gestión pública.

### ***2.2.7.2. Valor público en la gestión pública.***

Una tendencia que se puede observar en el quehacer del Sector Público a nivel internacional, es poner énfasis en la interrelación de labor de la acción pública y la satisfacción del ciudadano, que no solo significa atender las necesidades de los ciudadanos, sino también sus respectivos requerimientos y expectativas sobre la recepción de servicios públicos; todo ello desde un enfoque de valor público.

Ahora el Estado, los gobiernos y sus entidades públicas están obligados a trabajar orientados en los resultados, entendidos estos como los cambios positivos que se deben lograr en los ciudadanos en atención a los problemas públicos que los aquejan. Pero es preciso considerar también que la delimitación del problema público depende de las condiciones geográficas y sociales, lo cual, en nuestro país, subraya la diversidad y heterogeneidad, que tienen que ser atendidas desde la acción pública del Estado. Es en esa circunstancia que el valor público es de alto interés para responder a las necesidades, requerimientos y expectativas de la población en los diferentes y diversos departamentos, provincias y distritos del país.

Fue Mark Moore quien introdujo el enfoque de valor público en 1995, con el objetivo de trazar "una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público", en cuyo contexto, según Blaug. "valor público es aquello que el público valora" y que, para ello, las entidades públicas deben considerar la atención a partir de "formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprender de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo"

Para ir hacia la construcción de valor público, en el marco de la gestión pública peruana, se tiene que trabajar, como primera acción, lo referido a cadena de valor, la cual se construye a partir de los resultados que son de utilidad a la población generando impactos a nivel social y económico, haciendo ello realidad a través de la entrega de un conjunto de bienes y/o servicios públicos a los que se denomina productos, debiéndose tener claridad desde cada espacio institucional los procesos de gestión que oriente el desarrollo de actividades y la identificación de insumos pertinentes para su realización, desde la puesta en disposición de los

recursos hasta el logro de los mencionados resultados, que permitan dar solución a los problemas públicos específicos que aquejan a los ciudadanos dentro de la sociedad. En resumen, la cadena de valor a identificar debe estar compuesta por los recursos-insumos-actividades-procesos-productos-resultados-impactos; eso es lo que debe orientar la acción pública con eficacia, eficiencia, productividad y transparencia, con base a una adecuada cobertura y un buen nivel de calidad del servicio público.

En ese contexto, proponemos como segunda acción que se adhiera a la cadena de valor la aplicación del concepto de valor público. Ello lo planteamos hacer, a partir de comprender que los resultados deben responder a las preferencias individuales que tienen los ciudadanos afectados por el problema público específico, para lo cual se debe considerar la diversidad y heterogeneidad que se tiene a partir de la delimitación geográfica y social de los correspondientes problemas públicos que se tienen que atender desde el Estado, para tener servicios públicos que terminen atendiendo a las preferencias colectivas.

Para apuntalar dicho valor público, una tercera acción a desarrollar en cada entidad pública de los gobiernos nacional, regional y local será trabajar en la gestión política para la obtención de recursos y autoridad mediante una negociación con los decisores políticos y/o los actores representativos de la sociedad; además desarrollar la gestión programática mediante el establecimiento de políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo con la realidad territorial y social (considerando las preferencias individuales en perspectiva de una atención hacia las preferencias colectivas); y por último considerar la gestión organizativa asociada a gestionar las estructuras, sistemas y procesos con la flexibilidad administrativa que nos permita que los servicios entregados se adecuen a las necesidades, requerimiento y expectativas de los ciudadanos considerando sus condiciones dentro de la sociedad.

En nuestro Perú, donde existe una amplia diferenciación territorial y diversidad social, se hace más relevante que desde el Gobierno nacional se comprenda que los servicios públicos no sean entregados como si todos tuvieran la misma realidad y, en ese contexto, debemos incorporar el valor público como una aproximación a responder adecuadamente a la realidad distrital, provincial y departamental que tenemos. Así, el Estado estará más cerca del ciudadano y este se

sentirá cada vez más satisfecho; aumentando la confianza y legitimidad ciudadana, potenciando con ello la contribución a la gobernabilidad en el país.

## **2.2.8. Funcionamiento de las entidades públicas.**

### ***2.2.8.1. Desarrollo organizacional en las entidades públicas.***

De acuerdo con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, es importante abordar la organización institucional, considerando con respecto de ello el planteamiento del Objetivo Prioritario 2, referido a mejorar la gestión interna en las entidades públicas y que contempla los siguientes lineamientos.

Lineamiento 2.1: Asegurar la calidad del gasto público en las entidades públicas.

Lineamiento 2.2: Fortalecer el desarrollo de mecanismos de integración de la programación, adquisición y administración de las obras, servicios y bienes muebles e inmuebles en las entidades públicas.

Lineamiento 2.3: Asegurar el diseño e implementación de normas de los sistemas administrativos en las entidades públicas, considerando su heterogeneidad.

Lineamiento 2.4: Asegurar la articulación de los sistemas administrativos

Lineamiento 2.5: Fortalecer la gestión de riesgos en las entidades públicas.

Lineamiento 2.6: Implementar servicios integrados entre entidades públicas.

Lineamiento 2.7: Incorporar el uso estratégico de las TICS y datos en las entidades públicas.

Lineamiento 2.8: Fortalecer las capacidades de los funcionarios, directivos y servidores civiles.

Lineamiento 2.9: Implementar el régimen del servicio civil en las entidades públicas.

Lineamiento 2.10: Fortalecer la implementación de la gestión de rendimiento en las entidades públicas.

Lineamiento 2.11: Fortalecer el enfoque de integridad en la gestión institucional en las entidades públicas.

En ese contexto debemos rescatar que el diseño organizacional de las entidades debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

La existencia de estamentos básicos como la alta dirección, gerencias intermedias, personal de análisis, personal operativo y personal del soporte administrativo,

Los mecanismos de coordinación como la comunicación, los niveles jerárquicos, la estandarización de procesos, productos, resultados, conocimiento, valores y normas de conducta.

Los criterios de diseño como la especialización del trabajo, identificación de procesos de producción y procesos de soporte, las capacidades y competencias del personal, la agrupación de unidades, el tamaño de las unidades, los enlaces entre las unidades, decisiones centralizadas y las descentralizadas.

Temas contingentes como la capacidad de responder a los cambios en el entorno político, social y económico, los grupos de interés, las relaciones de coordinación y de dependencia institucional, la antigüedad de la institución, la tecnología, y las relaciones de poder.

La estructura organizacional formal deberá tomar en cuenta entonces, lo señalado anteriormente, así como los lineamientos normativos que para ello imparta la SGP.

Con base a ello, se plantea un esquema de abordaje del desarrollo organizacional, teniendo en cuenta el servicio al ciudadano, se contempla que se deben considerar tres aspectos: la organización, su estructura y el funcionamiento. Las perspectivas para el desenvolvimiento de estos aspectos es el siguiente:

**Organización:** se aborda a partir de la distribución adecuada de las materias, competencias, funciones y facultades; para potenciar los roles y responsabilidades en la tarea del abordaje de los problemas públicos que tienen que atender las entidades públicas.

**Estructura:** se desarrolla en función a la división funcional del trabajo que se tiene que hacer para poder cumplir con el pleno ejercicio de las competencias, funciones y facultades; de tal forma que se pueda distribuir adecuadamente los roles y responsabilidades, haciendo que la entidad pública esté preparada para asumir todo el dimensionamiento del funcionamiento que debe tener la organización. Esto se configura en una estructura organizacional que se grafica en un organigrama.

Funcionamiento: este aspecto se desarrolla a partir de una estrategia de intervención que están orientados a proporcionar un servicio al ciudadano que se exprese como resultados ante la sociedad; que se configura en el desarrollo de sistemas y un conjunto de procesos que generen eficiencia y calidad en la entrega de bienes y/o servicios públicos, en el marco de una gestión orientada en los resultados.

Cabe resaltar que, teóricamente, el orden de abordaje es la organización, luego la estructura y después el funcionamiento; siendo ello funcional cuando las entidades recién están creadas. Pero cuando las entidades ya vienen haciendo gestión pública se debe analizar primero el funcionamiento y a partir de ello se puede mejorar en términos de desempeño, o de procesos, o de esquema de servicio al ciudadano; en función a ello se debe valorar si, para afirmar un buen funcionamiento, se requiere de una mejora de la estructura, es decir, una reestructuración: pero luego se debe analizar si se requiere mejorar la organización (eliminando, modificando, agregando o fusionando competencias, funciones y facultades), es decir, realizar una reorganización. Cuando no es suficiente con una reestructuración y reorganización se debe ir hacia una reforma como acción de volver a hacer o rehacer el desarrollo organizacional de la entidad pública, teniendo como causa que su desenvolvimiento no es útil para el contexto y realidad que es necesario atender, de allí la importancia de tener buenos modelos de gestión pública y de ser conscientes de su evolución constante.

#### ***2.2.8.2. Modelos de gestión pública***

Sobre la gestión pública, debemos mencionar que existen diversos modelos de gestión, desde el catalizador que busca transformar un problema en una solución, los modelos de gestión participativa donde la comunidad se apropia de la intervención pública; el modelo que resalta lo competitivo con base a desarrollar aspectos sobresalientes en las intervenciones que la vuelven singular, el modelo de administración por objetivos en donde todo responde al planeamiento; el modelo de gestión orientado en los resultados, que está basado en enfocar todo en lo necesita el ciudadano para cambiar su condición de problema público por una que de solución que mejore su condición de vida y ello repercuta en los cambios en la sociedad; a esto se puede agregar la gestión por procesos a fin de hacer más eficaz,

eficiente y con ello lograr ir hacia una gestión que genere satisfacción, a lo cual llamaremos la gestión de la calidad.

Cuando las entidades públicas tienen insuficiente capacidad para actuar con eficacia, eficiencia y calidad, es que se debe optar por un enfoque de gestión empresarial, donde la tercerización y la contratación pública se desarrollen para obtener los desempeños que se requieren para atender las necesidades y expectativas ciudadanas. Pero cuando el Estado toma la decisión de no hacerse cargo de proporcionar el servicio público por las insuficiencias de gestión presentadas o por la falta de recursos financieros para aumentar significativamente la cobertura que necesita, va hacia un modelo de gestión orientado al mercado donde se abre la puerta a las concesiones y privatizaciones, quedándose el Estado con un rol regulador.

Todas estas formas de gestión donde el Estado se hace cargo de la entrega de bienes y/o servicios públicos para resolver problemas públicos debe desarrollarse en muchos casos con un modelo de gestión descentralizada, en virtud de las competencias compartidas que se han configurado respecto de la participación de cada nivel de gobierno en la acción pública desde el Estado; siendo importante en esta gestión descentralizada identificar la estrategia territorial de entrega de los servicios públicos en función a lo cual se establezca las fases de gestión y a partir de ello se distribuyan los roles y responsabilidades considerando las competencias y funciones de cada nivel de gobierno y de sus respectivas instancias institucionales, para actuar de manera articulada con base a una coordinación de su acción pública bajo la perspectiva de la concurrencia con cooperación y colaboración intergubernamental.

Finalmente, todas estas formas de gestión deben ir consolidándose en un marco progresivo donde se pase de una gestión catalizadora, progresando hacia una gestión por objetivos y afianzándose con ello el desarrollo de una gestión orientada por los resultados, que se mejore continuamente con una gestión por procesos y con ello se llegue a una gestión de la calidad; y a partir de esta última se aplique nuevamente la mejora continua, con las modificaciones, rediseño, reingeniería e innovación que permitan aumentar significativamente la calidad y que dicha experiencia y conocimiento nos permita llegar hasta la gestión de la excelencia, a

través de una mirada integral y sistémica, indagando sobre los distintos ámbitos de la gestión de una organización, en forma independiente y también de acuerdo a las relaciones existentes entre ellos, siendo el modelo más representativo el esquema descrito por EFQM de Calidad y Excelencia como vía para la autoevaluación y la determinación de los procesos de mejora continua en entornos empresariales tanto privados como públicos

De todos estos modelos, en el marco normativo peruano a la política nacional de modernización de la gestión pública y el reglamento del sistema administrativo de modernización de la gestión pública, se tiene como apuesta central el desarrollo por una gestión orientada en los resultados en la acción pública, pudiendo indicar que se han impulsado, además en las normas técnicas emitidas por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, aspectos para afianzar la gestión para resultados con la emisión de normas sobre gestión por procesos y calidad de los servicios públicos.

#### *2.2.8.2.1. La gestión orientada en los resultados*

La gestión orientada en los resultados, que también es conocida como gestión para resultados de desarrollo, tiene diversas definiciones, en cuyo contexto se pone a disposición dos que tienen una comprensión holística de su desenvolvimiento en la gestión. Una primera definición es la esbozada por el BID y la OCDE.

Es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados. La definición que se basa en el convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004

Por otro lado, el CLAD y BID señalan sobre la gestión para resultados:

[...] es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y

efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.

Pero, por otro lado, es importante comprender que según lo descrito en el documento "Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público" elaborado por el BID y CLAD (2007)

La complejidad del proceso de implementación desempeña un papel importante en la Gestión orientada a los resultados del ámbito público, situación que puede explicarse por las siguientes razones:

En el Sector Público, la organización del proceso de creación de valor y la creación de valor público, está orientada al cambio social y no a resultados de rentabilidad económica, lo cual dificulta su formalización y conceptualización.

La organización y estructura del Sector Público son complejas en aspectos importantes como el proceso de toma de decisiones, la construcción de consensos sobre el valor público que se pretende crear y la producción de bienes y servicios. Este último aspecto es particularmente intrincado, pues conlleva generar desde seguridad para los ciudadanos hasta infraestructura vial, pasando por servicios de educación y salud.

La medición del desempeño de la dirigencia (políticos y gerentes) encargada de gestionar un sistema es ardua, pues el resultado de su gestión en gran medida es un producto colectivo y por tanto es difícil asignar méritos y deméritos individualmente.

Al respecto, debemos considerar los principales problemas que tiene la gestión pública peruana hoy en día en el proceso de implementación de las intervenciones de política pública, teniendo en cuenta lo que se ha sistematizado en la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública al 2030" vigente; nos referimos a:

El inadecuado diseño de políticas públicas e instrumentos de política pública (normas, políticas, regulaciones, programas presupuestales, entre tanto muchas veces se parte por un diagnóstico incompleto y erróneo o se plantean objetivos y criterios de priorización que no permiten la asignación de recursos para el logro de resultados.

Limitaciones para concebir y diseñar la estrategia de intervención con enfoque territorial para lograr los objetivos de política pública,

Limitada capacidad de gestión interna, lo cual se refleja en las dificultades de las entidades públicas para organizar sus sistemas administrativos y de administración interna;

Los procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua son limitados y no agregan valor a las entidades públicas para el logro de resultados, empezando por las dificultades para gestionar la información y el conocimiento y emplearlo como insumo para realizar el seguimiento y la evaluación.

La insuficiente apertura del Estado hacia las personas en las intervenciones públicas evidencia que aún son limitados los esfuerzos de las entidades públicas por incorporar realmente a las personas en la cocreación de soluciones pertinentes para sus problemas.

En dicho contexto hay que considerar que lo que busca la actualización la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2030) está asociada a lo siguiente:

[...] relevar que, para lograr una gestión pública moderna, se debe asegurar la adecuada complementariedad entre la dimensión de la gestión de los recursos (que está vinculada a los instrumentos, técnicas y herramientas que proveen los sistemas administrativos y de administración interna) y la dimensión de los objetivos de política pública (resultados priorizados a alcanzarse). Así, todos los servidores públicos deben interiorizar que el fin último de la Administración Pública es brindar intervenciones (bienes, servicios y regulaciones) que generen resultados valiosos para las personas: esto es, que resuelvan problemas de interés público, potencien oportunidades.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2030 busca solucionar el problema público referido a los "[b]ienes, servicios y regulaciones que no responden a la necesidades y expectativas de las personas ya la generación de valor público"). En ese contexto, dicha política ofrece un marco de solución orientado a que las entidades públicas puedan ir generando en su contexto organizacional y de funcionamiento de condiciones institucionales para generar bienes servicios y regulaciones que disminuyan las brechas de atención y

mejoren los niveles de satisfacción de las personas. Pero es preciso resaltar que la actual PNMGP no genera bienes ni servicios que se entreguen directamente a las personas, pues se enfoca en establecer un marco de funcionamiento del Estado (desde los niveles de gobierno y sus entidades públicas), para desarrollar su implantación a partir del establecimiento y uso de herramientas, mecanismos, instrumentos y normas para que las entidades cuenten con las capacidades institucionales para la generación de bienes, servicios y regulaciones y de esa manera contribuyan a responder a los diversos problemas públicos que se tienen que atender y propender con ello a una mejor situación de vida de la sociedad a generar crecimiento y con ello ir consolidando mayores niveles de desarrollo en el país.

Para que se pueda afianzar la modernización es necesario que los objetivos se desarrollen de acuerdo a la realidad que se requiera (tanto a nivel de la sociedad como del propio Estado), y considerando la forma de gestión, en este caso, se orienta sobre la base de los resultados.

Para hacer un buen despliegue de las intervenciones públicas, que generan productos a ser entregados a las personas, la PNMGP al 2030 se circunscribe al ámbito de la gestión interna de las entidades públicas, así encontramos que se enfoca en actividades operativas (vinculadas a aquellos lineamientos de naturaleza técnico normativo) como de servicios a ser entregados entre entidades públicas.

Para hacer un cumplir la PNMGP al 2030, se tiene al ente rector en la secretaria de gestión pública que se encuentra a cargo del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, en cuyo marco se tiene previsto el uso de dos tipos de abordajes para los servicios)

Uno referido a simplemente los servicios, entendidos como "[l]os productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público" y

Otro, definido como servicios administrativos, a "[l]os productos intangibles que generan las entidades públicas, entregados a otras entidades públicas, como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la

prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan". En ese orden de ideas, la PNMGP al 2030 presentará solo servicios administrativos.

El abordaje de lo planteado se tiene que hacer considerando la cadena de valor y sus alcances de acuerdo a lo establecido en la gestión política, la gestión estratégica y la gestión operativa, cumpliendo con las normas y reglas que se tienen y el ámbito de competencias compartido en el marco de la descentralización. De esta manera, la gestión orientada en los resultados aborda una parte relacionada con el mundo de los ciudadanos y la sociedad, a partir de los resultados e impactos; pero también se debe analizar el mundo de las organizaciones en donde se desarrollan los bienes y/o servicios públicos a través de procesos y sus actividades, con base en lo cual se definen los insumos y recursos correspondientes. Dicha modernización ha transitado durante el presente siglo por diversos avances, llegando hoy a tener un modelo para su aplicación en las entidades públicas a partir de lo dispuesto en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (aprobada por D.S. N° 103-2022-PCM); que propone como componentes de la gestión pública orientada a resultados a los siguientes: a) política pública y regulación; b) estrategia de intervención; c) bienes y servicios, d) gestión interna; e) resultados; f) seguimiento, evaluación y mejora continua; y g) estado abierto. Sobre dicha base el modelo de modernización se configura de la siguiente manera:

A manera de resumen de los componentes del modelo, podemos enfatizar lo siguiente

**Políticas públicas y regulación:** este componente está orientado a la solución de los problemas públicos, en cuyo marco se establece el diseño de políticas públicas con criterios de priorización y basado en evidencia, así como la formulación de normas basadas en el análisis de impacto regulatorio.

**Estrategia de intervención:** este componente está orientado a establecer la estrategia de intervención para lograr los objetivos de política pública.

**Bienes y servicios:** este componente está relacionado a definir y diseñarlos bienes y servicios a ser entregados a las personas para la atención de sus necesidades y el cierre de brechas.

**Gestión interna:** este componente está asociado al abordaje de la capacidad de la gestión interna de las entidades, así como el funcionamiento articulado de

todos los sistemas administrativos para la provisión de bienes, servicios y regulaciones de calidad.

Resultados: este componente está orientado a medir los resultados e impactos logrados a través de la entrega de bienes, servicios y regulaciones, considerando la evaluación a nivel de la política y regulaciones, de estrategia y de bienes y servicios.

Seguimiento, evaluación y mejora continua: este componente es transversal y de naturaleza permanente, siendo aplicable a los componentes de políticas públicas y regulación, estrategia, bienes y servicios, gestión interna y resultados.

Estado abierto: este componente incorpora ante la necesidad de apertura del Estado hacia las personas, en virtud de lo cual provean información a través de canales de información y comunicación dispuestas en las entidades públicas, promoviendo la participación ciudadana, mecanismos de integridad pública y rendición de cuentas de las entidades.

Es importante que estos componentes se aborden de manera interactiva e integrativa, con base en un enfoque integrado y sistémico para una respuesta conjunta en el campo de la actualización de la gestión pública de las intervenciones públicas a cargo de las respectivas entidades, en procura de cumplir los propósitos y finalidades institucionales, sectoriales y gubernamentales, según corresponda.

Por otro lado, mediante Decreto Legislativo N° 1446, que modifica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se incorpora el artículo 5-A a la citada ley, que establece que

El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios, propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad

en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros; el gobierno abierto, la coordinación interinstitucional, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado, y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados

Además, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final del referido Decreto Legislativo N° 1446 dispone la aprobación del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

En el marco del mencionado reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, se establece, en su artículo 4, que:

Artículo 4.- Proceso de modernización de la gestión pública

4.1 La modernización de la gestión pública consiste en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas. Se crea valor público cuando:

a) Las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

b) Se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

4.2 Los objetivos y contenidos principales del proceso de modernización de la gestión pública se desarrollan en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, cuya conducción recae en la Presidencia del Consejo de Ministros y requiere la intervención articulada de todas las entidades públicas.

Además, se especifica que la gestión para resultados se debe implementar tomando en cuenta las siguientes orientaciones, de conformidad con el artículo 6 del reglamento:

*2.2.8.2.2. La gestión por procesos.*

De conformidad con Mallar, el concepto de gestión por procesos comprende:

La palabra proceso proviene del latín *processus* que significa: avance, progreso. Se puede entender como una estructura compuesta por una secuencia de

actividades que generan un determinado valor añadido y que tiene como objeto satisfacer necesidades, requerimientos y expectativas de sus partes interesadas.

Así, podemos entender al proceso como un conjunto de actividades de trabajo interrelacionadas, que se caracterizan por requerir ciertos insumos (inputs: productos o servicios obtenidos de otros proveedores) y actividades específicas que implican agregar valor, para obtener ciertos resultados (outputs).

Los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros).

Para comprender mejor la importancia de la gestión por procesos, debemos responder las siguientes interrogantes:

A) ¿Por qué analizar procesos?

La aplicación del enfoque por procesos constituye principalmente un cambio en la forma de pensar de la organización.

Nos permite tomar conciencia de que somos parte de una cadena donde lo que hacemos impacta a otros y como consecuencia la calidad de esta interacción define finalmente la satisfacción de nuestro cliente.

Por la necesidad que tienen las organizaciones de encaminar sus esfuerzos en la construcción de una nueva estructura administrativa.

Direcciona las actividades de una organización hacia la satisfacción del cliente, proveedores, personal, accionista y sociedad en general.

Implantar este tipo de modelo, no solo exige una nueva visión de los procesos, sino que además motiva la generación de valores agregados, para cada una de las variantes que intervienen en todo el modelo. Esta nueva tendencia es lo que diferencia la gestión por procesos de todos los esquemas organizacionales antes conocidos.

B) ¿Cómo generar valor?

Hoy más que nunca hay que conocer y definir los procesos de una organización para generar valor a nuestros clientes. Esta tarea no es fácil; definir un proceso de una organización conlleva tiempo y recursos para analizarla y posteriormente transformar la operación con el objetivo siempre de obtener un

resultado satisfactorio para el cliente, aumentando nuestra capacidad de respuesta en beneficio del cliente e inculcar a nuestros equipos la generación de valor en todo lo que hacemos. Para ello es necesario conocer y comprender los procesos de la organización: por esta razón analizamos los procedimientos de trabajo para averiguar dónde se puede crear más valor y de esta forma generar beneficios para nuestros clientes y la organización en general.

La gestión por procesos de una organización busca constantemente generar valor para el cliente. Para conseguir el éxito en esta tarea es necesario tener un profundo conocimiento de la organización y saber cómo se combinan los procedimientos de trabajo con las aplicaciones y tecnología que conforman los procesos. Una vez comprendido, se determinarán los indicadores claves que darán visibilidad y transparencia al proceso y que además permitirán detectar con tiempo suficiente cualquier desviación de la trayectoria planificada y aplicar ciclos de mejora continua.

¿Por qué optimizar procesos? De conformidad con Alva, la respuesta a esta interrogante se justifica en:

Durante la ejecución de un proceso, intervienen personas, recursos tecnológicos, materiales, tiempo, infraestructura física entre otros. La buena o mala utilización de estos recursos determina al final el grado de satisfacción del cliente.

Hoy en día muchas organizaciones se encuentran inmersas en proyectos de mejora u optimización de procesos, con el fin de lograr óptimos niveles de eficiencia y efectividad al menor costo posible, que les permita ser competitivos, rentables y se diferencien de su competencia por su calidad de procesos y servicio al cliente.

Mejorar los procesos en las empresas, estará relacionado con uno o más de los siguientes aspectos:

Eliminar la duplicidad de los procesos y reducción de procesos críticos, disminuyendo o eliminando los errores, defectos del producto y/o servicio. Así como las actividades que no generan valor.

Reducción de tiempos en procesos, optimizando el tiempo de entrega de un Producto o Servicio al cliente final.

Procesos documentados y eficiencia organizacional.

Mejorar la calidad del servicio para incrementar la satisfacción del cliente.

Mejorar la productividad y eficiencia de los colaboradores en sus actividades diarias.

Generar valor para el cliente para generar experiencias únicas.

Optimizar los costos incurridos en la ejecución de un proceso y mejorar la rentabilidad.

Lograr estas mejoras requiere, no solo tener clara la intención, sino también utilizar herramientas metodológicas que permitan un trabajo ordenado, estandarizado y controlado de las mejoras efectuadas.

De esta forma, se puede potenciar el funcionamiento de las entidades públicas, que se traduce en mayor nivel de eficacia y eficiencia con lo cual la población involucrada como destinatario de los respectivos servicios públicos comienzan a valorar su encuentro con la satisfacción en virtud de una buena atención de sus necesidades y expectativas.

#### *2.2.8.2.3. Definición de mapa de procesos.*

Es importante considerar tener una idea integral y sistémica de los procesos que aborda de manera general a la entidad pública, para con eso entender y comprender las líneas de intervención a la que se dedica; de allí la importancia del mapa de procesos.

La EAE Business School) señala sobre el mapa de procesos:

La definición de los mapas de procesos de una organización se contempla durante la elaboración de su plan estratégico, con el objetivo de conocer mejor y más profundamente el funcionamiento y el desempeño de los procesos y las actividades en los que se encuentra involucrada, prestando una atención especial a aquellos aspectos clave de los mismos.

El reto será representar adecuadamente la labor de la entidad pública en un contexto organizado a nivel estratégico, operacional y de soporte; para con ello hacer predecible la gestión pública desde los macroprocesos ordenados de tal forma que oriente a los usuarios internos o externos con los que entra en interacción la organización. El mapa de procesos permite dar una orientación general de la perspectiva del manejo institucional.

indica:

El mapa de procesos y su elaboración es una faceta de la gestión de una organización sumamente importante. El mapa de proceso contribuye a hacer visible el trabajo que se lleva a cabo de una forma distinta a la que ordinariamente lo conocemos. A través de él podemos percatarnos de tareas o pasos que a menudo pasan desapercibidos en el día a día, y que, sin embargo, afectan positiva o negativamente el resultado final del trabajo.

En ese mismo sentido, sobre mapa de proceso, tenemos que ProOptim

Con base en dicho contexto, para valorar de manera integral funcionamiento de cualquier organización (entre ellas las entidades públicas), es importante hacer el mapa de procesos, partiendo de las necesidades de los clientes (en el caso del Estado, lo llamaremos destinatarios) y llegar con los procesos hasta las satisfacciones de los clientes; para lo cual se plantean, en las metodologías de definición de procesos, tres tipos: los procesos estratégicos, procesos operativos (misionales y claves) y procesos de soporte o apoyo.

#### *2.2.8.2.4. Jerarquización de los procesos.*

Sobre este aspecto, el Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión nos dice:

Considerando la agrupación elegida por la organización, el mapa de procesos debe incluir de manera particular los procesos identificados y seleccionados planteándose la incorporación de dichos procesos en las agrupaciones definidas

Para establecer adecuadamente las interrelaciones entre los procesos es fundamental reflexionar acerca de qué salidas produce cada proceso y hacia quien van, qué entradas necesita el proceso y de dónde vienen y qué recursos consume el proceso y de dónde proceden.

Las agrupaciones permiten una mayor representatividad de los mapas de procesos, y además facilita la interpretación de la secuencia e interacción entre los mismos. Las agrupaciones, de hecho, se pueden entender como macro procesos que incluyen dentro de sí otros procesos, sin perjuicio de que, a su vez, uno de estos procesos se pueda desplegar en otros procesos que podrían denominarse como subprocesos, o proceso de 2º nivel, y así sucesivamente.

En función del tamaño de organización y/o la complejidad de las actividades, las agrupaciones y la cantidad de procesos (así como de posibles niveles) serán diferentes.

Si fuese necesario, se podrían emplear mapas de proceso "en cascada", en soportes diferentes, pero vinculados entre sí. No obstante, hay que tener cuidado cuando se utiliza este tipo de "representación cascada", ya que se puede caer en un exceso de documentación, que además puede dificultar la interpretación de los mapas. Hay que tener presente que los mapas de procesos son un instrumento para la gestión y no un fin en sí mismo.

Esta configuración permite establecer una jerarquización de los procesos debidamente concatenados para un abordaje integral y asociada a nivel de una desagregación desde la máxima relevancia de los procesos hasta su desenvolvimiento a nivel de actividades.

Esta configuración permite desarrollar una adecuada jerarquización que permita ir de lo general que se plantea desarrollar a lo más específico en donde se puede configurar el uso de recursos y capacidades; con lo cual se puede construir un entorno no solo de eficacia sino también de eficiencia, que nos puede llevar hacia la mejora constante de las diversas formas de intervención pública que se haga desde la respectiva entidad pública.

#### *2.2.8.2.5. Las configuraciones para el desarrollo de la gestión por procesos*

Para el desarrollo de la gestión por procesos, debemos tener en cuenta los retos y desafíos que tiene por delante la organización, siendo relevante la estrategia para delinear su configuración que lleve a la optimización en el uso de los recursos, ordene la combinación de estos con las capacidades y que ello repercuta en avances y el logro de objetivos institucionales.

De conformidad con la guía para una gestión basada en procesos, elaborada por la IAT.

En la actualidad, es una cuestión innegable el hecho de que las organizaciones se encuentran inmersas en entornos y mercados competitivos y globalizados; entornos en los que toda organización que desee tener éxito (o al menos subsistir) tiene la necesidad de alcanzar buenos resultados.

Para alcanzar estos buenos resultados, las organizaciones necesitan gestionar sus actividades y recursos con la finalidad de orientarlos hacia la consecución de los mismos, lo que a su vez se ha derivado de la necesidad de adoptar herramientas y metodologías que permitan a las organizaciones configurar su Sistema de Gestión.

Para lograr afianzar la gestión por proceso, debemos tener claro el enfoque metodológico contemplando la identificación, definición, normalización, parametrización y el control de los procesos en una perspectiva de mejora, que incida en afianzar los procesos y con esto hay un circuito continuo de la gestión de los procesos, Así, de conformidad con Gestión.

La gestión por procesos es una metodología y un enfoque disciplinado de gestión, cuyo objetivo es mejorar el desempeño (eficiencia y eficacia) y la optimización de los procesos de negocio de una organización, a través de la gestión de los procesos que se deben identificar, diseñar, modelar, organizar, documentar, medir, monitorear y optimizar de forma continua, a fin de lograr resultados consistentes, dirigidos y alineados con los objetivos estratégicos de la organización. Por lo tanto, puede ser descrito como un proceso de optimización de procesos.

Asimismo, la optimización de procesos está orientada en ayudar a la empresa a rediseñar sus procesos con el objetivo de reducir costos y mejorar la eficiencia, obteniendo así el mayor beneficio posible usando las herramientas de mejora adecuada, cuyo uso es fundamental para lograr resultados efectivos.

Con base en lo antes descrito en este acápite, la configuración de gestión de los procesos debe apoyarse en los aspectos de planificar, organizar, dirigir y controlar que nos lleve a la mejora continua; lo cual permita aumentar el desempeño, concretar las estrategias y objetivos institucionales, generando estándares de cumplimiento y niveles de satisfacción: lo cual nos puede llevar inclusive en su progresividad a la calidad en la entrega de los servicios públicos.

#### *2.2.8.2.6 .¿Cómo empezamos la gestión por procesos?.*

Para el desarrollo de la gestión por procesos debemos tener clara la "misión" de la entidad pública y los aspectos referidos a sus objetivos y estrategia de intervención, para que, en función a ello, establezcamos para quién hace su labor institucional la entidad, con lo cual queden definidos los destinatarios. Con la

información recabada institucionalmente, lo segundo que se debe identificar es cuáles son los productos (bienes y servicios públicos) que se han programado entregar por la entidad pública; a partir de ello, se debe establecer la relación destinatarios-productos, lo cual permita delinear el funcionamiento requerido para afianzar dicha relación a través de los procesos; en cuyo marco se pueda establecer los estándares de calidad que orienten el desarrollo de la entrega de esos servicios para satisfacer a los destinatarios. Con base a toda esa relación de procesos, productos, estándares de calidad y destinatarios satisfechos, es que se pueden definir los roles y responsabilidades de cada una de las áreas funcionales de la entidad pública, para que lo estructurado en la gestión por procesos se desarrolle adecuadamente y se refleje en la obtención de la eficacia, eficiencia y, progresivamente con ello, en la calidad.

### **2.3.MARCO CONCEPTUAL**

**1. ACTO ADMINISTRATIVO:** “Es una decisión o expresión de voluntad de un funcionario o un ente colegiado de la Administración pública que coma ejercitando las funciones que le son propias crea, genera como modifica o extingue un derecho o interés determinado o establece la normativa administrativa” (Ruiz, 1996, p. 56).

**2. ADMINISTRACION PUBLICA:** “La administración pública se entiende que es el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del estado y de representar a los servicios en el Estado” (Vidal, 2001, p.16)

**3. CIUDADANIA:** “La ciudadanía es un concepto que se entiende como el hecho por el cual las personas humanas habiendo cumplido la mayoría de edad y habiéndose inscrito en la RENIEC desarrollan libremente sus derechos”.

**4. FUNCIONARIO PUBLICO:** “funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica del estado y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando” (Delgadillo, 2003, p.139)”.

**5. HECHO ADMINISTRATIVO:** “Toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas como ejecutadas en ejercicio de la función administrativa y productora de efectos jurídicos directos o indirectos” (Dromi, 2001, p.43).

**6. POLÍTICAS PÚBLICAS:** “Son decisiones de gobierno que encaran problemas latentes dentro de la sociedad las que se desarrollan para solucionar problemas de gran magnitud que afectan a los ciudadanos”.

### **CAPITULO III**

#### **METODOLOGÍA**

##### **3.1. Enfoque metodológico y postura epistemológica jurídica**

La siguiente investigación esta diseñaba bajo el foque metodológico cualitativo, pues este es el que mejor se adapta a las características y necesidades de la investigación.

El enfoque cualitativo se utiliza para la recolección de datos para poder respondernos las preguntas de la investigación y probar la hipótesis de la presente investigación, del enfoque cuantitativo se usará la técnica de encuesta para los ciudadanos domiciliados en el distrito de Chilca.

La postura epistemológica jurídica realizada por el investigador es la Epistemología Jurídica, es por esto que la tesis estará compuesta por una investigación jurídica riguroso, la que tiene por objetivo: objeto analizar de qué manera influye la incapacidad y transparencia en la gestión de los Gobiernos Locales.

### **3.2. Metodología**

La metodología utilizada es el análisis – síntesis; ya que, con aquel método se reunirá las razones por el que los ciudadanos del distrito de Chilca no se sienten conformes con la gestión realizada por las autoridades locales, ya que, muchas veces estos no cumplen con los requisitos del concurso público.

### **3.3. Diseño del metodológico**

Dado que el objetivo de estudio será determinar de qué manera influye la incapacidad y transparencia en la gestión de los Gobiernos Locales, se recurrió a un diseño no experimental que se aplicara de manera transeccional, considerando que el tema de investigación tiene un sustento teórico suficiente, se procederá a realizar una investigación de tipo explicativo para conocer a detalle la razón de estudio.

#### **3.3.1. Trayectoria metodológica.**

La trayectoria de estudio se llevó a cabo en seis etapas; la primera etapa el investigador eligió el tema de investigación, que tiene como base la praxis jurídica del tesista, la segunda etapa consistió en reunir la suficiente Bibliografía – libros, a fin de estudiar a profundidad el tema de investigación, la tercera etapa tuvo por finalidad preparar un plan de investigación aprobado por la Universidad Peruana Los Andes, para de esta manera poder ejecutar la investigación de manera correcta, siguiendo los parámetros pre establecidos en el reglamento de grados y títulos de la UPLA, la cuarta etapa consistió en la puesta en práctica de la investigación – ejecución mediante la aplicación del instrumento de recolección de datos, la quinta

etapa consistió en la elaboración del informe de investigación y finalmente la sexta etapa consistió en la exposición del trabajo de investigación.

### **3.3.2. Escenario de estudio.**

El Escenario de estudio es en el Distrito de Chilca.

### **3.3.3. Características de sujetos o fenómenos.**

Los sujetos de estudio son 250 ciudadanos domiciliados en el Distrito de Chilca.

### **3.3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.**

La técnica de recolección de datos es el procedimiento que se va utilizar a fin de obtener los datos o la información, la técnica que se utilizará en la presente investigación será la encuesta.

El instrumento de recolección de datos es el recurso en el cual no basaremos para tener una cercanía con el fenómeno de investigación y de esta forma extraer información, es decir que el instrumento va resumir todo el trabajo realizado en la investigación. El instrumento aplicado en la investigación será un cuestionario con 10 preguntas cerradas, de esta manera, obtendremos información fidedigna acerca de como las autoridades del gobierno local de Chilca realizan su función.

### **3.3.5. Tratamiento de la información.**

La intervención que queremos realizar con los datos recolectados en la ejecución de la presente investigación es corroborar nuestra hipótesis de investigación; y, en caso de ser afirmativa, brindar la solución más efectiva para el problema de investigación. La manera en la que adecuaremos la información recopilada; será, utilizando el programa spss 21, este sistema nos permitirá introducir y analizar los datos obtenidos y procesarlos en los cuadros y tablas correspondientes.

La investigación estuvo compuesta por etapas, teniendo como primera etapa la recolección de los datos respecto a la eficacia y transparencia de las autoridades del gobierno local de Chilca.

### **3.3.6. Rigor científico.**

## **A. LA TRANSFERIBILIDAD**

La investigación cuenta con la validez externa; ya que, esta investigación puede ser transferido a otros contextos dentro de la Municipalidad como el caso de una Municipalidad Provincial o Regional.

## **B. LA CONFIABILIDAD**

El trabajo de investigación será consistente con los resultados obtenidos; ya que, si se investiga nuevamente el problema de investigación antes planteado, aquellos tesisistas arribarán a resultados idénticos, bajo la perspectiva de la transparencia y eficacia de las autoridades del Gobierno local de Chilca.

### **3.3.7. Consideraciones éticas**

La tesisista ha solicitado el consentimiento informado de los 250 ciudadanos quienes radican en el distrito de Chilca, a quienes se les aplicó la encuesta; asimismo, se les ha dado a conocer el objetivo del trabajo de investigación. Se ha considerado el anonimato de los encuestados y la confidencialidad, haciendo mención a los beneficios que traerá la presente investigación una vez que la hipótesis investigativa sea confirmada.

## **CAPITULO V RESULTADOS**

1. ¿Dónde radica actualmente?

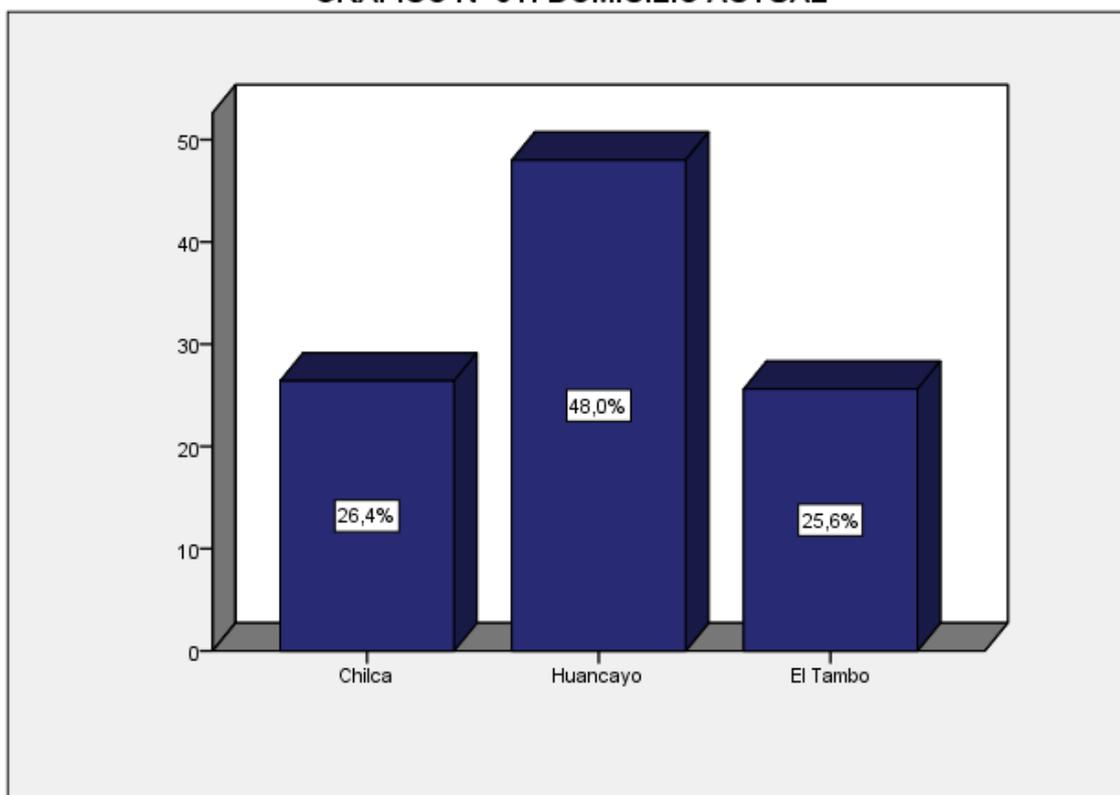
### **TABLA N° 01 DOMICILIO ACTUAL**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Chilca	66	26,4	26,4
	Huancayo	120	48,0	74,4
	El Tambo	64	25,6	100,0
	Total	250	100,0	100,0

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local

Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 01: DOMICILIO ACTUAL**



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.

Elaborado por: Los Tesisistas

## **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS**

El 26.4% de los encuestados señala que domicilia en el distrito de Chilca, mientras que el 48% de los ciudadanos menciona que domicilia en Huancayo, y el 25.6% mencionan que radican en El Tambo.

Esto quiere decir que, los ciudadanos encuestados si conocen la realidad problemática del Gobierno Municipal; ya que, radican en aquellas zonas mencionadas.

2. ¿Ud. tiene conocimiento acerca de las funciones que realizan los funcionarios y/o servidores públicos en la Municipalidad donde Ud. radica?

**TABLA N° 02**

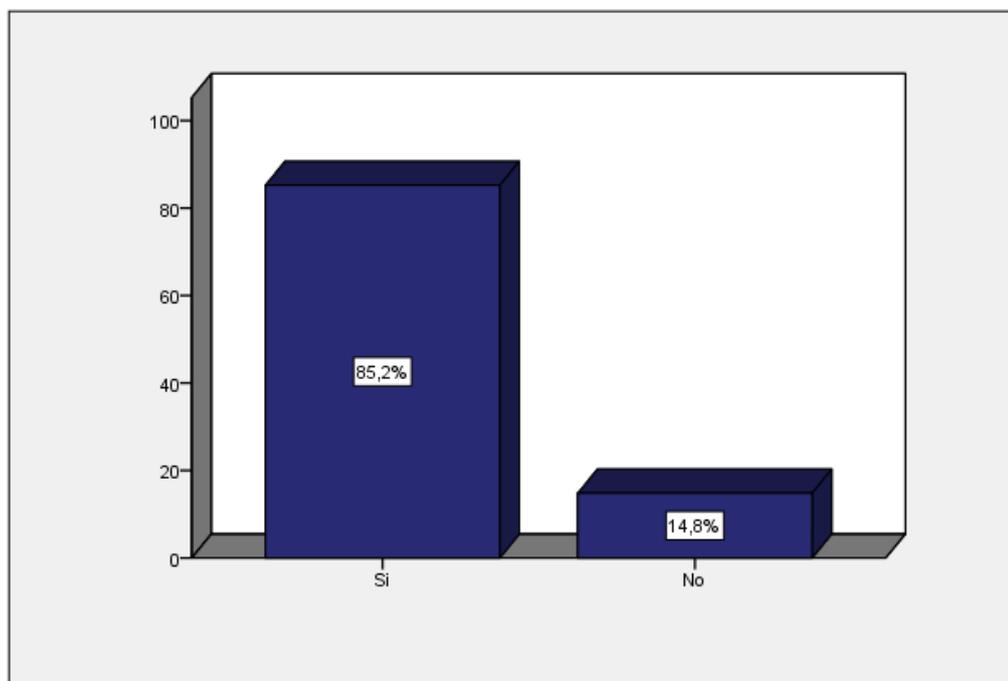
**LAS FUNCIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y/O SERVIDORES PÚBLICOS**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	213	85,2	85,2	85,2
Válidos No	37	14,8	14,8	100,0
Total	250	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local

Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 02: LAS FUNCIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y/O SERVIDORES PÚBLICOS**



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.

Elaborado por: Los Tesisistas

**ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS**

El 85.2% de los ciudadanos mencionan que si conocen las funciones de los funcionarios y servidores públicos que laboran en la Municipalidad de los Distritos

de Chilca, Huancayo y El Tambo, mientras que el 14.8% de los ciudadanos mencionan que no conocen las funciones de los ya antes mencionados.

Esto quiere decir que, la gran mayoría de los ciudadanos si conocen cuales son las funciones de los funcionarios y/o servidores públicos de la Municipalidad y por ende, saber si es que realizan una función eficiente.

3. ¿Cuáles son los servicios que presta la Municipalidad del lugar donde Ud. domicilia?

**TABLA N° 03**  
**LOS SERVICIOS DE LA MUNICIPALIDAD**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
El servicio de recojo de residuos sólidos	31	12,4	12,4	12,4
Operativos de control	9	3,6	3,6	16,0
Válidos Ambulante registrado y seguridad ciudadana	23	9,2	9,2	25,2
Baño de uso público	21	8,4	8,4	33,6
Todas las anteriores	166	66,4	66,4	100,0
Total	250	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local

Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 03: LOS SERVICIOS DE LA MUNICIPALIDAD**



### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS**

El 12.4% de los encuestados señalan que los servicios que presta la Municipalidad del lugar donde radica es el servicio de recojo de residuos sólidos, el 3.6% menciona que son los operativos de control, el 9.2% refiere que el servicio que presta la municipalidad es el Ambulante registrado y seguridad ciudadana, el 8.4% baño de uso público y el 66.4% menciona todas las anteriores.

Esto quiere decir que, la gran parte de la ciudadanía de los Gobiernos Locales antes mencionados, si conocen los servicios que presta las respectivas Municipalidades.

4. ¿Ud. considera que los funcionarios y/o Servidores Públicos realizan sus funciones con eficiencia?

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS**

El 100% de los ciudadanos encuestados consideran que la Municipalidad no cumple sus funciones con eficiencia.

Esto quiere decir que, los funcionarios y servidores públicos que prestan servicios en la Municipalidad a fin de satisfacer necesidades públicas, no están

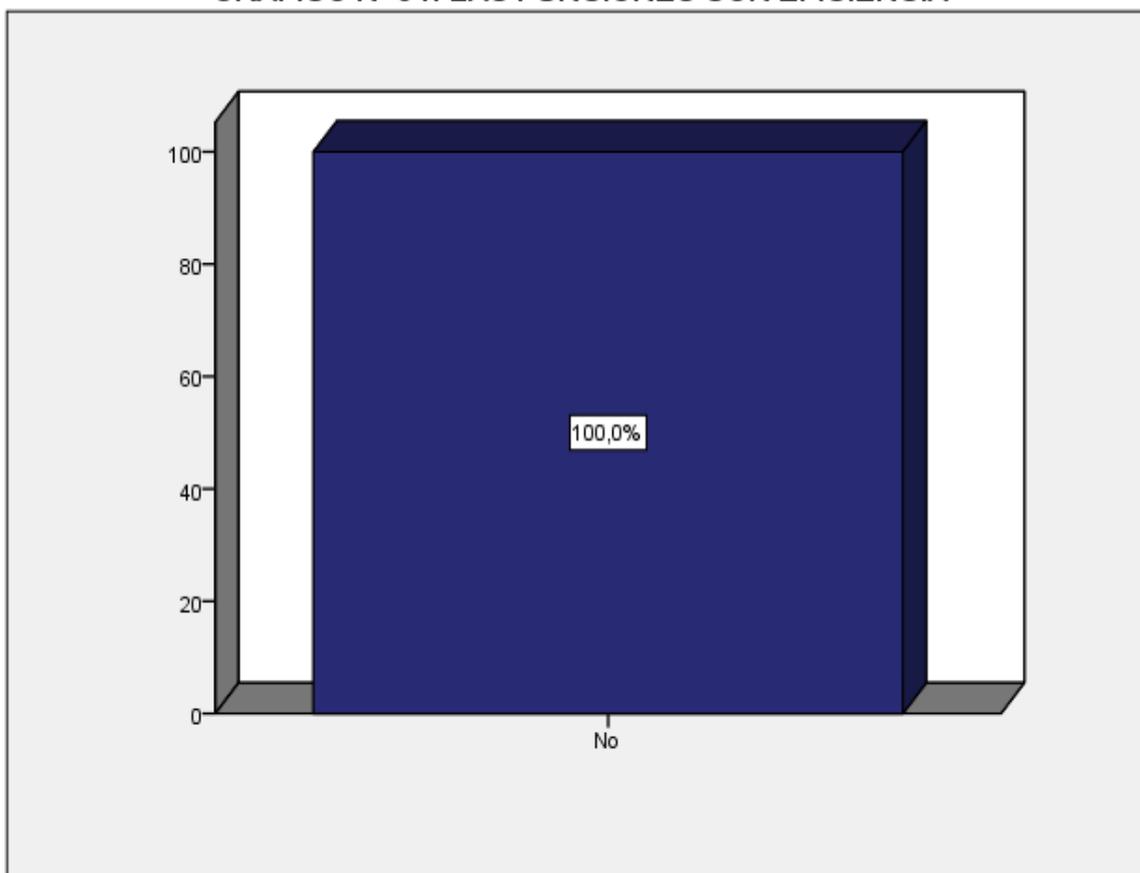
cumpliendo adecuadamente sus funciones; ya que, todos los ciudadanos encuestados señalan que realizan sus funciones deficientemente.

**GRÁFICO N° 04**  
**LAS FUNCIONES CON EFICIENCIA**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos No	250	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local  
Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 04: LAS FUNCIONES CON EFICIENCIA**



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.  
Elaborado por: Los Tesisistas

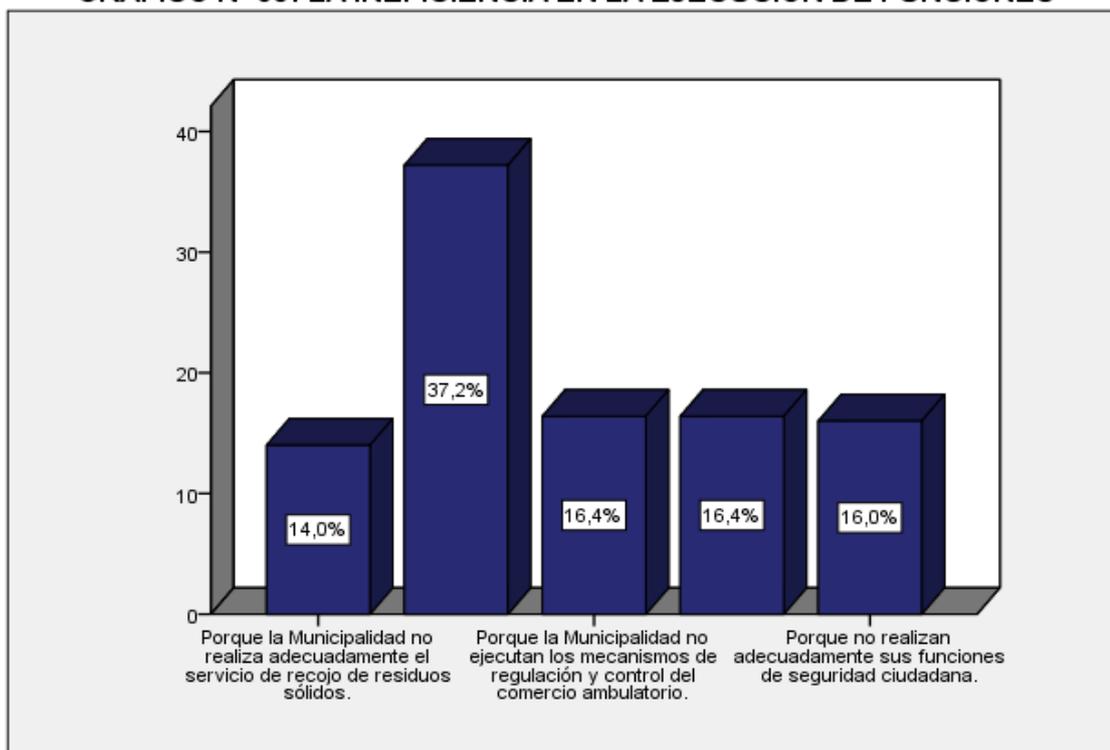
5. ¿Por qué considera que los funcionarios y/o servidores públicos no realizan sus labores con eficiencia?

**GRÁFICO N° 05**  
**LA INEFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN DE FUNCIONES**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos				
Porque la Municipalidad no realiza adecuadamente el servicio de recojo de residuos sólidos.	35	14,0	14,0	14,0
Porque los gobiernos locales no ejecutan operativos de control y fiscalización	93	37,2	37,2	51,2
Porque la Municipalidad no ejecutan los mecanismos de regulación y control del comercio ambulatorio.	41	16,4	16,4	67,6
Porque la Municipalidad no han instalado baños de uso público en su jurisdicción.	41	16,4	16,4	84,0
Porque no realizan adecuadamente sus funciones de seguridad ciudadana.	40	16,0	16,0	100,0
Total	250	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local  
Elaborado por: Los tesistas

GRÁFICO N° 05: LA INEFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN DE FUNCIONES



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.  
Elaborado por: Los Tesistas

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

El 14% de los ciudadanos encuestados mencionan que, la Municipalidad no cumple eficientemente con sus funciones porque no realizan adecuadamente el servicio de recojo de residuos sólidos, el 37.2% señala que es porque los gobiernos locales no ejecutan operativos de control y fiscalización, el 16.4% señala que es porque la Municipalidad no ejecutan los mecanismos de regulación y control del comercio ambulatorio, el 16.4% señala que es porque la Municipalidad no ha instalado baños de uso público en su jurisdicción y el 16% refiere que es porque no realizan adecuadamente sus funciones de seguridad ciudadana.

Esto quiere decir que, de acuerdo a la encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local, éstos no se encuentran conformes con el desenvolvimiento de los funcionarios y/o servidores públicos que prestan servicios a la sociedad; ya que, lo ejecutan de una manera inadecuada, lo que repercute directamente en la imagen de la Municipalidad.

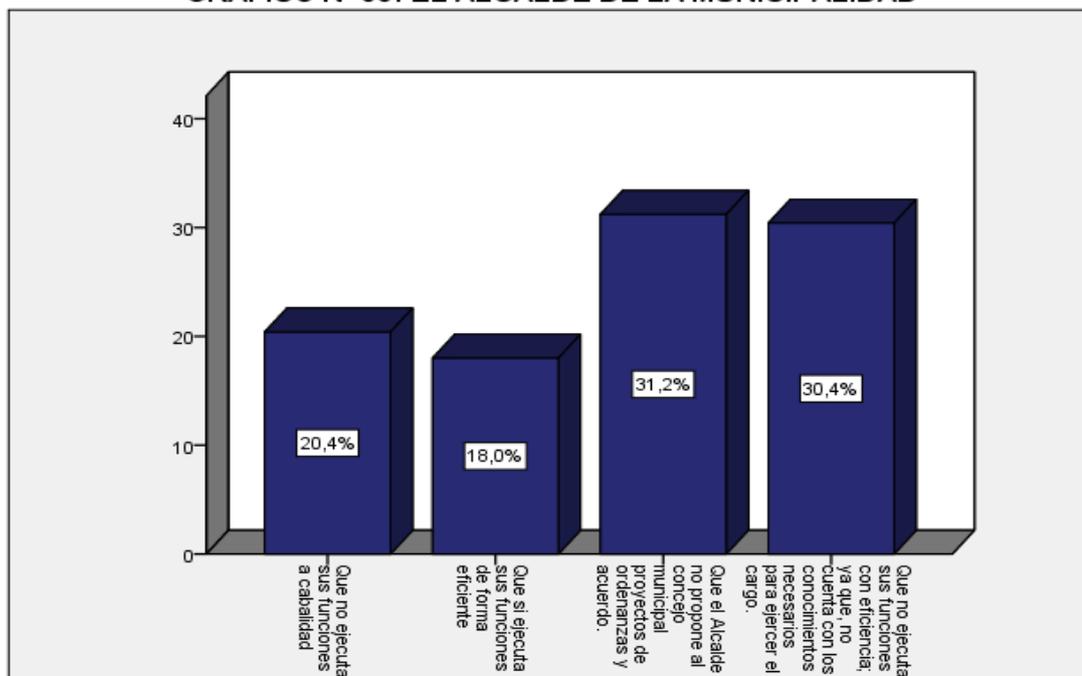
6. ¿Qué opinión tiene Ud. sobre el Alcalde de la Municipalidad del lugar donde radica?

**TABLA N° 06**  
**L ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Que no ejecuta sus funciones a cabalidad	51	20,4	20,4	20,4
Que si ejecuta sus funciones de forma eficiente	45	18,0	18,0	38,4
Que el Alcalde no propone al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdo.	78	31,2	31,2	69,6
Que no ejecuta sus funciones con eficiencia; ya que, no cuenta con los conocimientos necesarios para ejercer el cargo.	76	30,4	30,4	100,0
Total	250	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local  
Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 06: EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD**



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.  
Elaborado por: Los Tesisistas

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

El 20.4% de los ciudadanos encuestados manifiestan que el Alcalde no ejecuta sus funciones a cabalidad, el 18% que si ejecuta sus funciones de forma eficiente, el 31.2% manifiestan que el Alcalde no propone al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdo y el 30.4% menciona que el Alcalde no ejecuta sus funciones con eficiencia; ya que, no cuenta con los conocimientos necesarios para ejercer el cargo.

Esto quiere decir, la gran mayoría de los ciudadanos señalan que el Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones no está ejecutando sus deberes con eficiencia; ya que, de acuerdo a ellos, no cuentan con el conocimiento necesario para ejecutar sus labores con eficiencia, situación que repercute directamente en la gestión municipal respectiva.

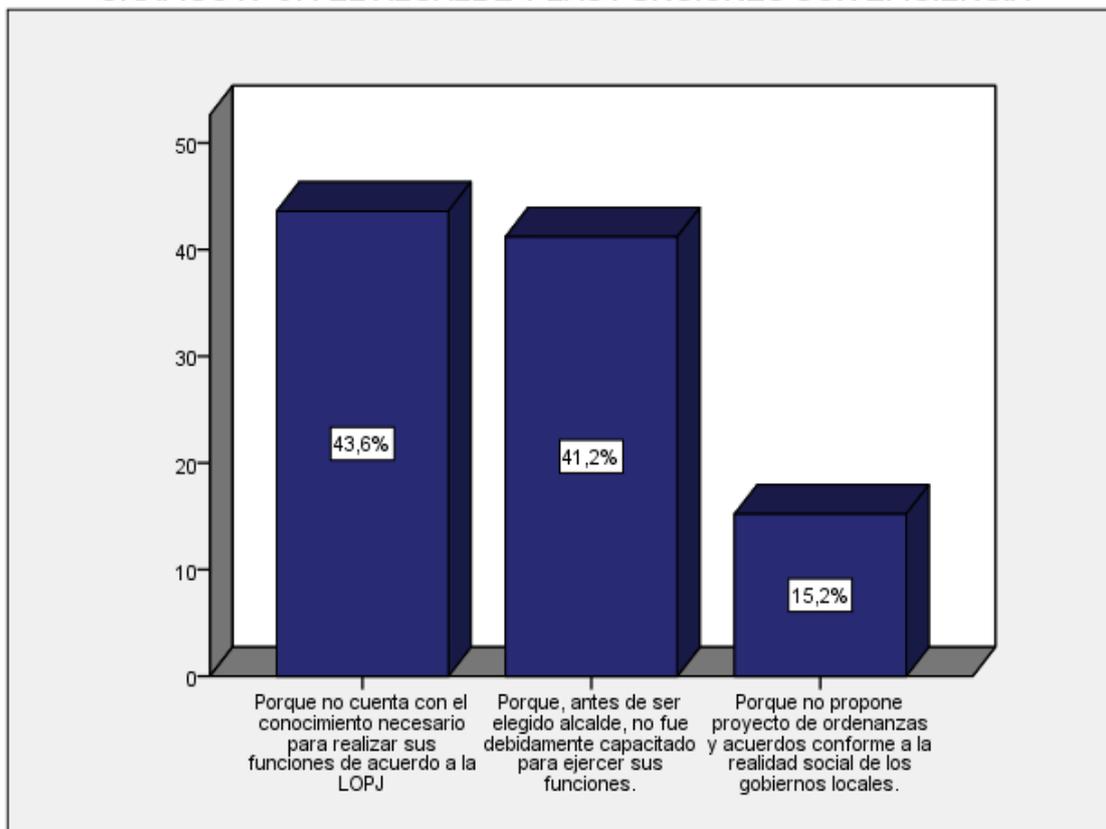
7. ¿Por qué considera que el Alcalde no realiza sus funciones con eficiencia?

**GRÁFICO N° 07**  
**EL ALCALDE Y LAS FUNCIONES CON EFICIENCIA**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos				
Porque no cuenta con el conocimiento necesario para realizar sus funciones de acuerdo a la LOPJ	109	43,6	43,6	43,6
Porque, antes de ser elegido alcalde, no fue debidamente capacitado para ejercer sus funciones.	103	41,2	41,2	84,8
Porque no propone proyecto de ordenanzas y acuerdos conforme a la realidad social de los gobiernos locales.	38	15,2	15,2	100,0
Total	250	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local  
Elaborado por: Los tesisistas

GRÁFICO N° 07: EL ALCALDE Y LAS FUNCIONES CON EFICIENCIA



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.  
Elaborado por: Los Tesistas

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

El 43.6% de los ciudadanos señala que el Alcalde no ejecuta adecuadamente sus funciones porque no cuenta con el conocimiento necesario para realizar sus funciones de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, el 41.2% refiere que es porque, antes de ser elegido alcalde, no fue debidamente capacitado para ejercer sus funciones y, por último, el 15.2% menciona que es porque no propone proyecto de ordenanzas y acuerdos conforme a la realidad social de los gobiernos locales.

Esto quiere decir que, la gran mayoría de los encuestados han coincidido en señalar que el Alcalde no está debidamente capacitado para asumir una función de tal magnitud; ya que no tiene conocimiento de sus funciones de acuerdo a la LOM, situación que genera la ejecución deficiente de funciones.

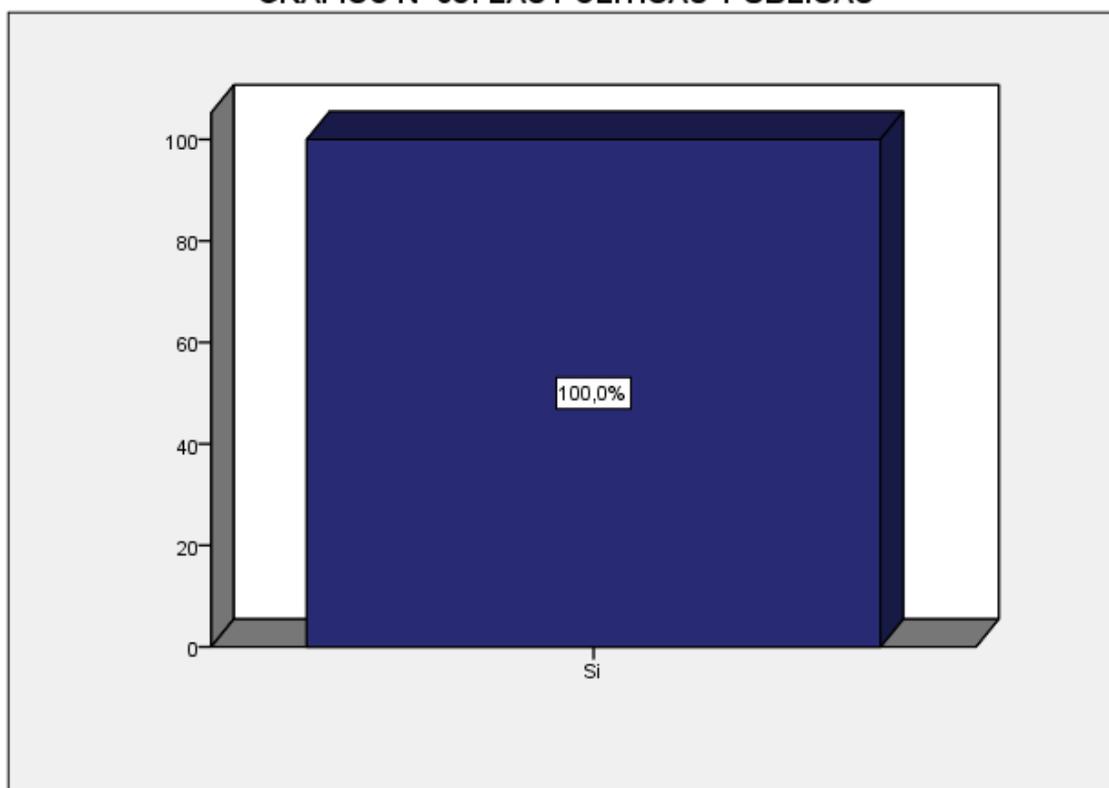
8. ¿Ud. cree que las políticas públicas influyen en la gestión de los gobiernos locales?

**TABLA N° 08**  
**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Si	250	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local  
Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 08: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.  
Elaborado por: Los Tesisistas

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS**

El 100% de los ciudadanos encuestados señalan que las políticas públicas si influyen en los Gobiernos Locales.

Esto quiere decir que, los ciudadanos encuestados señalan que las decisiones de poder político servirían para solucionar los problemas que afrontan los gobiernos locales.

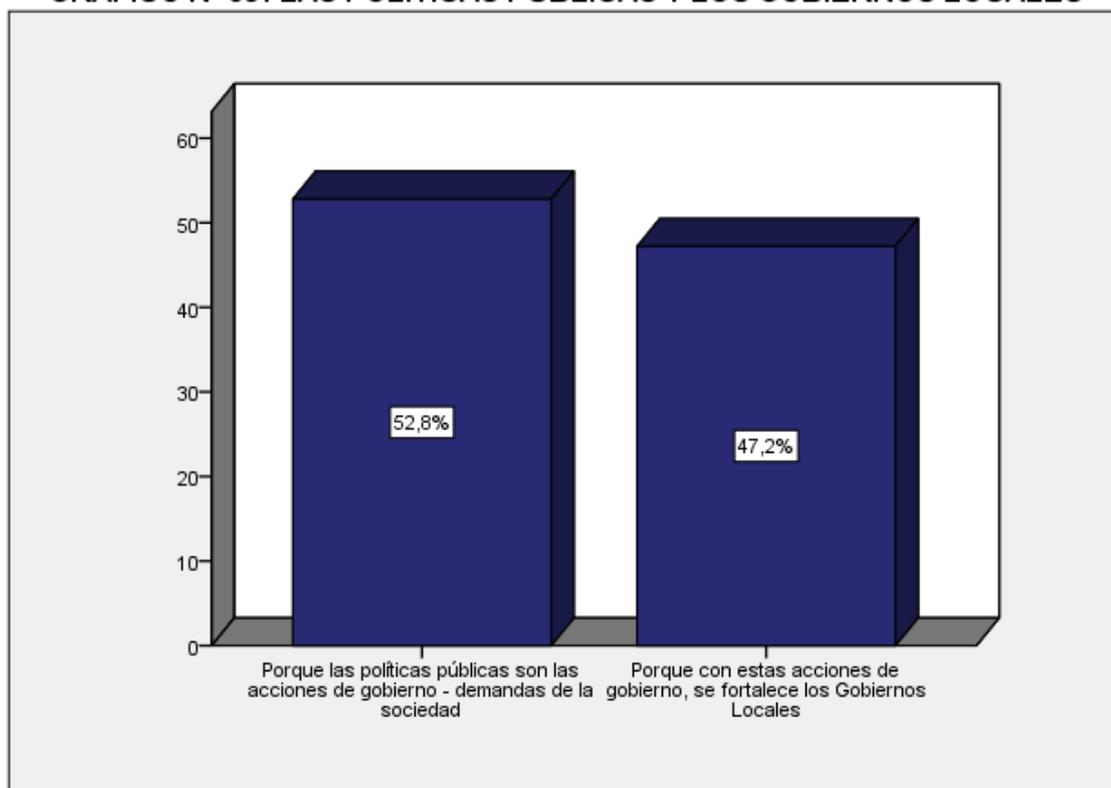
9. ¿Por qué cree que las políticas públicas influyen en la gestión de los gobiernos locales?

**TABLA N° 09**  
**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS GOBIERNOS LOCALES**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos				
Porque las políticas públicas son las acciones de gobierno - demandas de la sociedad	132	52,8	52,8	52,8
Porque con estas acciones de gobierno, se fortalece los Gobiernos Locales	118	47,2	47,2	100,0
Total	250	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local  
Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 09: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS GOBIERNOS LOCALES**



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.  
Elaborado por: Los Tesisistas

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

El 52.8% de los ciudadanos señalan que las políticas públicas si influyen en la gestión de los gobiernos locales porque las políticas públicas son las acciones de gobierno - demandas de la sociedad, el 47.2% señala que es porque con estas acciones de gobierno, se fortalece los Gobiernos Locales.

Esto quiere decir que, los ciudadanos encuestados afirman que la Municipalidad si tiene diversos problemas relevantes para la sociedad, por lo que, consideran que las políticas públicas ayudarían significativamente en la resolución de las mismas; ya que, mediante las políticas públicas se soluciones los problemas y demandas sociales que estén encaminadas en el desarrollo municipal, como pueden ser los proyectos de visión estratégica.

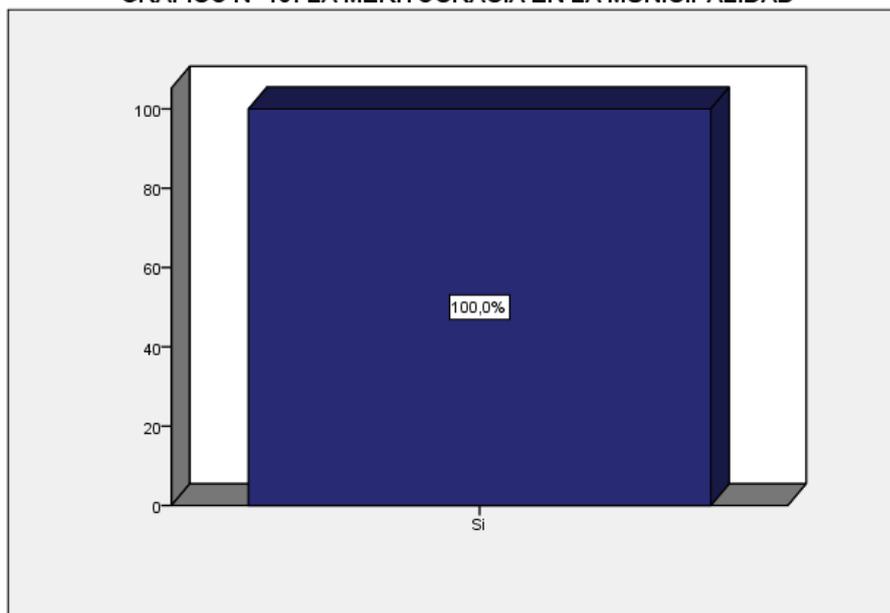
10. ¿Ud. cree que con servidores y funcionarios públicos debidamente capacitados, elegidos mediante meritocracia, los funcionarios y/o servidores públicos en la Municipalidad donde Ud. radica, realizarían un trabajo eficiente?

**TABLA N° 10**  
**LA MERITOCRACIA EN LA MUNICIPALIDAD**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Si	250	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local  
Elaborado por: Los tesisistas

**GRÁFICO N° 10: LA MERITOCRACIA EN LA MUNICIPALIDAD**



Fuente: Encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local.  
Elaborado por: Los Tesisistas

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

El 100% de los ciudadanos encuestados manifestaron que los funcionarios y servidores públicos realizarían un trabajo eficiente si es que son elegidos mediante meritocracia.

Esto quiere decir que, la ciudadanía en general considera que los funcionarios y servidores públicos que prestan servicios a la municipalidad, ejecutarían una labor eficiente si es que se les elige mediante méritos como es el conocimiento y no mediante otro tipo de concurso.

### 4.2. Contrastación de las hipótesis

#### 4.2.1. Contrastación de la hipótesis general.

**Demostrar de qué manera la capacidad y transparencia afectan significativamente en la gestión de los Gobiernos Locales.**

Se confirma la Hipótesis General del trabajo de investigación; ya que, se llegó a esa confirmación después de la aplicación de los instrumentos de recolección de datos, se ha evidenciado que la capacidad y transparencia si afectan significativamente en la gestión de los Gobiernos Locales.

El 100% de los ciudadanos encuestados señalan que las políticas públicas si influyen en los Gobiernos Locales. Esto quiere decir que, los ciudadanos encuestados señalan que las decisiones de poder político servirían para solucionar los problemas que afrontan los gobiernos locales.

##### *4.2.1.1. Teorización de las unidades temáticas.*

Con estos nuevos conocimientos adquiridos después del presente trabajo de investigación, se ha generado un conocimiento dentro del mundo jurídico; ya que, se ha determinado que, la capacidad y transparencia si afectan significativamente en la gestión de los Gobiernos Locales de Chilca, Huancayo y El Tambo.

#### 4.2.2. Contrastación de las hipótesis específicas.

##### *4.2.2.1. Teorización de las unidades temáticas.*

*4.2.2.1.1. Demostrar de qué manera influye significativamente las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales.*

Se confirma la Hipótesis Específica N° 01 del trabajo de investigación; ya que, se llegó a esa confirmación después de que haya aplicado la encuesta a 250

ciudadanos del Gobierno Local; por lo que, el 100% de los ciudadanos encuestados señalan que las políticas públicas si influyen en los Gobiernos Locales. Esto quiere decir que, los ciudadanos encuestados señalan que las decisiones de poder político servirían para solucionar los problemas que afrontan los gobiernos locales.

Esto quiere decir que, bajo la perspectiva del ciudadano, las políticas públicas son un medio de solución a los problemas sociales que afronta los Gobiernos Locales en la prestación de servicios a la colectividad.

Se llega a este entendimiento a raíz de que, el 52.8% de los ciudadanos señalan que las políticas públicas si influyen en la gestión de los gobiernos locales porque las políticas públicas son las acciones de gobierno - demandas de la sociedad, el 47.2% señala que es porque con estas acciones de gobierno, se fortalece los Gobiernos Locales.

Esto quiere decir que, los ciudadanos encuestados afirman que la Municipalidad si tiene diversos problemas relevantes para la sociedad, por lo que, consideran que las políticas públicas ayudarían significativamente en la resolución de las mismas; ya que, mediante las políticas públicas se soluciones los problemas y demandas sociales que estén encaminadas en el desarrollo municipal, como pueden ser los proyectos de visión estratégica.

*4.2.2.1.2. Demostrar de qué manera influye significativamente los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales.*

Se confirma la Hipótesis Específica N° 02 del trabajo de investigación; ya que, se llegó a esa confirmación después de la aplicación del instrumento de recolección de datos, se ha evidenciado que los programas y planes municipales influyen demasiado en la Gestión de los Gobiernos Locales.

Consideramos que se confirma la hipótesis en cuestión; ya que, el 14% de los ciudadanos encuestados mencionan que, la Municipalidad no cumple eficientemente con sus funciones porque no realizan adecuadamente el servicio de recojo de residuos sólidos, el 37.2% señala que es porque los gobiernos locales no ejecutan operativos de control y fiscalización, el 16.4% señala que es porque la Municipalidad no ejecutan los mecanismos de regulación y control del comercio ambulatorio, el 16.4% señala que es porque la Municipalidad no ha instalado baños

de uso público en su jurisdicción y el 16% refiere que es porque no realizan adecuadamente sus funciones de seguridad ciudadana.

Esto quiere decir que, de acuerdo a la encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local, éstos no se encuentran conformes con el desenvolvimiento de los funcionarios y/o servidores públicos que prestan servicios a la sociedad; ya que, lo ejecutan de una manera inadecuada, lo que repercute directamente en la imagen de la Municipalidad; ya que, éstos últimos no cuentan con programas y planes Municipales adecuados.

### **4.3. Discusión de Resultados**

#### **4.3.1. De qué manera influye las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales**

Las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales, de acuerdo a la aplicación del instrumento de recolección de datos – encuesta, los resultados van direccionados a que, efectivamente, las políticas públicas si influyen de una manera directa en la gestión de los Gobiernos Locales; puesto que, el 52.8% de los ciudadanos señalan que las políticas públicas si influyen en la gestión de los gobiernos locales porque las políticas públicas son las acciones de gobierno - demandas de la sociedad, el 47.2% señala que es porque con estas acciones de gobierno, se fortalece los Gobiernos Locales tanto de Chilca, Huancayo y El Tambo.

Esto quiere decir que, los ciudadanos encuestados afirman que la Municipalidad si tiene diversos problemas relevantes para la sociedad, por lo que, consideran que las políticas públicas ayudarían significativamente en la resolución de las mismas; ya que, mediante las políticas públicas se solucionen los problemas y demandas sociales que estén encaminadas en el desarrollo municipal, como pueden ser los proyectos de visión estratégica.

El problema de motivación subsiste en Iquitos; ya que, de acuerdo a la investigación ejecutada por Saavedra & Vasquez (2021), concluyó estableciendo que, se ha podido demostrar que existe cierto descontento de los usuarios que buscan acceder a la información pública en la Municipalidad Distrital de Punchana siendo así se tiene que un 65.7% de los encuestados respondieron que no existe celeridad en la atención. Por otro lado al existir una entrega de la información tardía

o simplemente que no fue entrega la información, un 50% respondió que existe un descontento en los ciudadanos por el servicio brindado, ello a raíz de que esa Municipalidad no implementó políticas de gestión pública que ayuden a los usuarios en la obtención de servicios útiles dentro de la Municipalidad.

Por otro lado, de acuerdo a De acuerdo a Mixan (1996), menciona que las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en la presente ley (LOM), en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala. Los convenios establecen la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación. Los convenios en materia tributaria se rigen por ley especial. La responsabilidad es indelegable (p. 53).

#### **4.3.2. De qué manera influye los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales**

Los programas y planes municipales influyen de manera directa en la gestión de los Gobiernos Locales, ya que, los resultados de la aplicación de la presente técnica de recolección de datos – encuesta, va direccionado a ello; ya que, el 14% de los ciudadanos encuestados mencionan que, la Municipalidad no cumple eficientemente con sus funciones porque no realizan adecuadamente el servicio de recojo de residuos sólidos, el 37.2% señala que es porque los gobiernos locales no ejecutan operativos de control y fiscalización, el 16.4% señala que es porque la Municipalidad no ejecutan los mecanismos de regulación y control del comercio ambulatorio, el 16.4% señala que es porque la Municipalidad no ha instalado baños de uso público en su jurisdicción y el 16% refiere que es porque no realizan adecuadamente sus funciones de seguridad ciudadana.

Esto quiere decir que, de acuerdo a la encuesta aplicada a los ciudadanos del Gobierno Local, éstos no se encuentran conformes con el desenvolvimiento de los funcionarios y/o servidores públicos que prestan servicios a la sociedad; ya que, lo ejecutan de una manera inadecuada, lo que repercute directamente en la imagen de la Municipalidad.

Además, al preguntar sobre la opinión de los ciudadanos respecto a la ejecución de funciones del Alcalde, el 20.4% de los ciudadanos encuestados

manifiestan que el Alcalde no ejecuta sus funciones a cabalidad, el 18% que si ejecuta sus funciones de forma eficiente, el 31.2% manifiestan que el Alcalde no propone al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdo y el 30.4% menciona que el Alcalde no ejecuta sus funciones con eficiencia; ya que, no cuenta con los conocimientos necesarios para ejercer el cargo. Esto quiere decir, la gran mayoría de los ciudadanos señalan que el Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones no está ejecutando sus deberes con eficiencia; ya que, de acuerdo a ellos, no cuentan con el conocimiento necesario para ejecutar sus labores con eficiencia, situación que repercute directamente en la gestión municipal respectiva.

El problema de motivación subsiste en Tumbes; ya que, de acuerdo a la investigación ejecutada por Anton (2018), concluyó estableciendo que, en la ejecución de las funciones de la gestión administrativa de planeación, organización, dirección y control, la información fue transparente con reserva temporal y acceso al público, que ha permitido tomar decisiones efectivas con resultado favorable en la gestión municipal, contribuyendo a la consolidación y al fortalecimiento institucional de la Municipalidad Provincial de Zarumilla.

De la misma manera, Malpartida (1989), señala que: Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital (p. 192), razón por el cual, los Alcaldes y sus regidores están en la obligación de realizar programas y planes Municipales que ayuden a la Gestión Municipal para ejecutar eficientemente sus funciones en pro de la sociedad.

#### **4.4. Propuesta de mejora**

Se propone que el principio de eficiencia en los Gobiernos Locales, Ley Orgánica de Municipalidades, así como en la Constitución Política del Perú; para que sea una máxima legal que tenga por fin que los gobiernos Regionales, Locales y distritales respeten dicho principio constitucional; a fin de mejorar la calidad de servicios y el recurso humano en las Municipalidades Locales.

Se propone que se seleccione a los funcionarios y servidores públicos mediante meritocracia, respetando el principio de transparencia, los servidores elegidos tienen que ser los más idóneos a fin de que presten servicios a la sociedad

de forma eficiente. Asimismo, respecto a los funcionarios de confianza como es el caso de los Alcaldes, se recomienda que, antes de ser elegidos para la carrera Municipal, tienen que tener conocimientos de políticas sociales, Ley Orgánica de Municipalidades, Responsabilidad Administrativa civil y penal, para lo cual, se tiene que crear una escuela de gobierno en cada región para tener funcionarios más capacitados y competentes, y, de ser el caso, una vez que son elegidos los Alcaldes y éste no cumple sus funciones a cabalidad, se debe incorporar una sanción en la Ley Orgánica respecto a la vacancia por incumplimiento a la transparencia en la gestión y la meritocracia.

## CONCLUSIONES

1. Se ha determinado que la capacidad y la transparencia dentro de las Municipalidades si influyen significativamente en la gestión de los Gobiernos locales; ya que, si los funcionarios y servidores públicos aplican la transparencia en el ejercicio de sus funciones, los ciudadanos se verían favorecidos con la mejor prestación de servicios dentro del ámbito territorial Municipal.

2. Asimismo, se ha determinado que, si se habla de transparencia en los gobiernos locales, lo fundamental es iniciar con la selección de funcionarios y/o servidores públicos mediante la meritocracia; es decir, que se elija al personal más apto, al más capacitado para la prestación de servicios dentro de la Municipalidad, a favor de la sociedad.

3. Se ha establecido que las políticas públicas si influyen de manera directa en la gestión de los gobiernos locales; puesto que, gran parte de los ciudadanos manifiestan que si bien, la Municipalidad si tiene diversos problemas relevantes para la sociedad, la solución de las mismas está en las políticas pública; ya que, mediante las políticas públicas se soluciona los problemas y demandas sociales que estén encaminadas en el desarrollo municipal, como pueden ser los proyectos de visión estratégica.

4. Finalmente, se ha establecido que los programas y planes municipales si influyen en la gestión de los gobiernos locales; ya que, es importante que la Municipalidad, a través de sus representantes tengan planes estratégicos en cuanto recojo de residuos sólidos, operativos de control, seguridad ciudadana, ambulante registrado, baños de uso públicos y demás problemas inmersos dentro de las Municipalidades.

## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda que se implemente el principio de eficiencia en los Gobiernos Locales, Ley Orgánica de Municipalidades, así como en la Constitución Política del Perú; para que sea una máxima legal que tenga por fin que los gobiernos Regionales, Locales y Distritales respeten dicho principio constitucional; a fin de mejorar la calidad de servicios y el recurso humano en las Municipalidades Locales.

2. Se recomienda que se seleccione a los funcionarios y servidores públicos mediante meritocracia, respetando el principio de transparencia, los servidores elegidos tienen que ser los más idóneos a fin de que presten servicios a la sociedad de forma eficiente. Asimismo, respecto a los funcionarios de confianza como es el caso de los Alcaldes, se recomienda que, antes de ser elegidos para la carrera Municipal, tienen que tener conocimientos de políticas sociales, Ley Orgánica de Municipalidades, Responsabilidad Administrativa civil y penal, para lo cual, se tiene que crear una escuela de gobierno en cada región para tener funcionarios más capacitados y competentes, y, de ser el caso, una vez que son elegidos los Alcaldes y éste no cumple sus funciones a cabalidad, se debe incorporar una sanción en la Ley Orgánica respecto a la vacancia por incumplimiento a la transparencia en la gestión y la meritocracia.

3. Se recomienda que cada municipalidad implemente adecuadamente políticas públicas en pro de los ciudadanos para que se puedan satisfacer necesidades de índole social; asimismo, se recomienda que se actualicen los instrumentos de gestión de acuerdo a la realidad problemática de cada lugar.

4. Finalmente, se recomienda que se creen programas y planes sociales en la gestión de gobiernos locales – de acuerdo a la realidad problemática de cada lugar – a fin de satisfacer las múltiples demandas sociales que tiene cada lugar; asimismo, que la Municipalidad cuente con planes estratégicos para el recojo de residuos sólidos, operativos de control, seguridad ciudadana, ambulante registrado, baños de uso públicos y demás problemas inmersos dentro de las Municipalidades.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Albuquerque, F(1999). Las agencias del desarrollo económico local: Promoviendo a la empresarialidad en el marco del desarrollo humano sostenible.
2. Alfaro Javier 2003, Nueva Ley Orgánica de municipalidades N° 27972 y jurisprudencia. Editorial global grafic.
3. Anton (2018), “Transparencia y reserva de la información para mejorar la gestión administrativa en la municipalidad provincial de zarumilla, 2015”. Tesis para maestro en Derecho, Universidad Nacional de Tumbes. Repositorio de la universidad <https://repositorio.untumbes.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12874/249/TE SIS%20DE%20MAESTRIA%20%20JOSEFINA%20ANTON%20GARCIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
4. Aranzamendi, L. (2010). La investigación jurídica. Diseño del proyecto de investigación. Estructura y redacción de la tesis. Lima: Grijley.
5. Aranzamendi, L. (2010). La investigación jurídica. Diseño del proyecto de Gobiernos Locales.
6. Benites , F (2003) “Alcances de la nueva Ley N°27972” en: El Peruano edición del 13/06/2003.
7. Caller, M (2003). “El procedimiento contencioso tributario y la Nueva Ley Organica de Municipalidades”. Editorial: Normas Legales.
8. Calonge, A (1995).Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias. Universidad de Valladolid.
9. Correa, M. (1999) Estudio de la Constitución Política de 1993. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
10. Enríquez, A. (2001) "Desarrollo económico local: definición, alcances y perspectivas en América Latina"

11. Fernández, S. (1998). La Responsabilidad Administrativa. Ultimas Orientaciones Jurisprudenciales.
12. García, D. (1991). Estado y Ejercicio Constitucional. Editorial Marsol.
13. García, D. (2015). La metodología de la investigación jurídica en el siglo XXI.
14. Godínez & ; J. García (1995) Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas.
- 15.. Grajeda, F. y López, O.(1997) El desarrollo económico local
16. Jiménez, R. (2009). La función de las autoridades municipales.
17. Lazarte, H (1999). Desarrollo económico local en Europa y América Latina.
18. Saavedra, T y Vásquez N (2021). Acceso a la información pública y transparencia de los actos administrativos de la municipalidad distrital de Punchana – 2019”. Tesis para obtener el grado de magister en derecho, Universidad Científica del Peru] Repositorio de la Universidad <http://repositorio.ucp.edu.pe/bitstream/handle/UCP/1578/TEDDY%20SA%20VEDRA%20P%20C%20REZ%20Y%20NIKKI%20KRISTIAM%20V%20SQUEZ%20CHONG%20-%20TESIS.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
19. Segundo, C (2017) Transparencia y acceso a la información en la gestión pública municipal. Metepec y Zinacantepec Estado de México: 2009-2015”. Tesis para obtener el grado de maestro en administración pública y gobierno, de la Universidad Autónoma del Estado de México] Repositorio de la universidad <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/68197/Tesis%20Maestr%C3%ADa%202017%20C%C3%A9sar%20Alfredo%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
20. Segura, E y Carro I (2018). La influencia del enfoque de la gobernanza para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios de México [Tesis para obtener el título de licenciado, Universidad de UAEM Texcoco] Repositorio de la tesis.<http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/71017/TESIS%20>

LA%20INFLUENCIA%20DEL%20ENFOQUE%20DE%20LA%20GOBERNANZA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

21. Vivanco, P. (2017). Fundamentos para una concepción de justicia a partir de la lucha entre escuelas jurídicas (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú) recuperado de: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9860/>

## **ANEXOS**

### MATRIZ DE CONSISTENCIA

#### TÍTULO DE LA TESIS: LA CAPACIDAD Y TRASPARENCIA EN LA GESTION DE LOS GOBIERNOS LOCALES

PROBLEMA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	HIPOTESIS GENERAL	VARIABLE/ INDICADOR	METODOLOGIA
¿De qué manera la capacidad y transparencia impacta en la gestión de los Gobiernos Locales?	Analizar de qué manera influye la incapacidad y transparencia en la gestión de los Gobiernos Locales	Demostrar de qué manera la capacidad y transparencia afectan significativamente en la gestión de los Gobiernos Locales.	<b>VARIABLE INDEPENDIENTE.</b>  X=.	<b>Método:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis - Síntesis</li> </ul> <b>Tipo de investigación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Básica</li> <li>• Jurídico Social</li> </ul> <b>Nivel de investigación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicativo</li> </ul> <b>Diseño de investigación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No experimental, transeccional - Explicativo.</li> </ul> <b>Población y Muestra</b> <p><b>Población:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 250 ciudadanos del distrito de Chilca</li> </ul> <p><b>Muestra:</b></p> <p><b>Tamaño de la muestra:</b></p>
<b>PROBLEMAS ESPECIFICOS</b>	<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b>	<b>HIPOTESIS ESPECIFICAS</b>	<b>INDICADORES</b>	
1. ¿De qué manera las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales?  2. ¿De qué manera influye los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales?	1 Analizar de qué manera influye las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales.  2. Analizar de qué manera influye los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales.	1. Demostrar de qué manera influye significativamente las políticas públicas en la gestión de los Gobiernos Locales.  2. Demostrar de qué manera influye significativamente los programas y planes municipales en la gestión de los Gobiernos Locales.	X1=.  X2=  <b>VARIABLE DEPENDIENTE.</b>  Y=.  <b>INDICADORES</b>  Y1=	

			Y2=	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 250 ciudadanos del distrito de Chilca</li> </ul> <p><b>Tipo de muestreo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No probabilístico intencional</li> </ul> <p><b>Técnicas de Recolección de datos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionario</li> </ul> <p><b>Instrumento de Investigación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta</li> </ul> <p><b>Técnica de Procesamiento de datos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis interpretación de datos</li> <li>• Contrastación de objetivos</li> </ul> <p>Discusión de resultados.</p>
--	--	--	-----	---

## ANEXO 2

## Matriz de operacionalización de categorías

<b>OPERALIZACION DE CATEGORIAS</b>		
<b>VARIABLE</b>	<b>DEFINICION CONCEPTUAL</b>	<b>INDICADORES</b>
X= Capacidad y transparencia	La transparencia por parte de las autoridades podemos entenderlas como la publicidad en la actuación de los servidores públicos y es necesario para el ejercicio de la rendición de cuentas, es decir abrir las puertas del gobierno a la información gubernamental de manera clara, adecuada y confiable	X1 = Meritocracia
		X2 = Funcionarios públicos
Y= Gobiernos Locales	Los gobiernos locales son entidades que tienen como finalidad la organización de un territorio del Estado o también sirven como canales de participación vecinal.	Y1 = Políticas Publicas
		Y2 = Ley Orgánica de Municipalidades

**Anexo 3****Matriz de operacionalización del instrumento (Solo para el enfoque cualitativo empírico)**



## Anexo 4

### Instrumento(s) de recolección de datos

UNIVERSIDAD PERUANA “LOS ANDES”

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

### ENCUESTA

**Título:** LA CAPACIDAD Y TRASPARENCIA EN LA GESTION DE LOS GOBIERNOS LOCALES

**Objetivo:** Analizar de qué manera influye la incapacidad y transparencia en la gestión de los Gobiernos Locales

**Instrucciones:** Responda a las preguntas planteadas marcando con un aspa.

**Dirigido:** A los ciudadanos del distrito de Chilca

#### Preguntas:

1. ¿Dónde radica actualmente?

A) Chilca

B) Huancayo

C) El Tambo

2. ¿Ud. tiene conocimiento acerca de las funciones que realizan los funcionarios y/o servidores públicos en la Municipalidad donde Ud. radica?

A) Si

B) No

3. ¿Cuáles son los servicios que presta la Municipalidad del lugar donde Ud. domicilia?

A) El servicio de recojo de residuos sólidos

B) Operativos de control

C) Ambulante registrado y seguridad ciudadana

D) Baño de uso público

E) Todas las anteriores

4. ¿Ud. considera que los funcionarios y/o Servidores Públicos realizan sus funciones con eficiencia?

A) Si

B) No

5. ¿Por qué considera que los Funcionarios y/o servidores públicos no realizan sus labores con eficiencia?

A) Porque la Municipalidad no realiza adecuadamente el servicio de recojo de residuos sólidos.

B) Porque los gobiernos locales no ejecutan operativos de control y fiscalización

C) Porque la Municipalidad no ejecutan los mecanismos de regulación y control del comercio ambulatorio.

D) Porque la Municipalidad no han instalado baños de uso público en su jurisdicción.

E) Porque no realizan adecuadamente sus funciones de seguridad ciudadana.

6. ¿Qué opinión tiene Ud. sobre el alcalde de la Municipalidad del lugar donde radica?

A) Que no ejecuta sus funciones a cabalidad

B) Que si ejecuta sus funciones de forma eficiente

C) Que el Alcalde no propone al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdo.

D) Que no ejecuta sus funciones con eficiencia; ya que, no cuenta con los conocimientos necesarios para ejercer el cargo.

7. ¿Por qué considera que el alcalde no realiza sus funciones con eficiencia?

A) Porque no cuenta con el conocimiento necesario para realizar sus funciones de acuerdo a la LOPJ

B) Porque, antes de ser elegido alcalde, no fue debidamente capacitado para ejercer sus funciones.

C) Porque no propone proyecto de ordenanzas y acuerdos conforme a la realidad social de los gobiernos locales.

8. ¿Ud. cree que las políticas públicas influyen en la gestión de los gobiernos locales?

A) Si

B) No

9. ¿Por qué cree que las políticas públicas influyen en la gestión de los gobiernos locales?

A) Porque las políticas públicas son las acciones de gobierno - demandas de la sociedad

B) Porque con estas acciones de gobierno, se fortalece los Gobiernos Locales

10. ¿Ud. cree que, con servidores y funcionarios públicos debidamente capacitados, elegidos mediante meritocracia, los funcionarios y/o servidores públicos en la Municipalidad donde Ud. radica, realizarían un trabajo eficiente?

A) Si

B) No

**Anexo 5**

**Validación de Expertos del instrumento (Solo para el enfoque  
cualitativo empírico)**

**Anexo 6**

**Solicitud dirigida a la entidad donde recolectó los datos (Solo para el enfoque cualitativo empírico y se puede prescindir si lo justifica fehacientemente).**

**Anexo 7**

**Documento de aceptación por parte de la entidad donde recolectará los datos (Solo para el enfoque cualitativo empírico y se puede prescindir si lo justifica fehacientemente).**

**Anexo 8**

**Consentimiento o asentimiento informado de las personas encuestadas o entrevistadas (Solo para el enfoque cualitativo empírico y se puede prescindir si lo justifica fehacientemente)**

**Anexo 9**

**Constancia de que se aplicó el instrumento de recolección de datos por parte de la entidad donde se debía recolectar los datos (Solo para el enfoque cualitativo empírico y se puede prescindir si lo justifica fehacientemente)**

**Anexo 10**  
**Evidencias fotográficas**

**Anexo11****Declaración de autoría**

Estrella Vega Katherine Sheyla y Lopez Cipriano Daysi, egresados de la Universidad Peruana Los Andes - UPLA, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, libre y voluntariamente declaramos que la responsabilidad del contenido de la presente tesis titulada “LA CAPACIDAD Y TRASPARENCIA EN LA GESTION DE LOS GOBIERNOS LOCALES” Nos corresponde exclusivamente y la propiedad intelectual de la misma pertenece a la Universidad Peruana Los Andes.

Estrella Vega Katherine Sheyla

Lopez Cipriano Daysi