

# DESAFÍOS DE LAS NUEVAS GESTIONES MUNICIPALES



**USAID** | **PERU**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**PRODES**  
PRO DESCENTRALIZACIÓN

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## Presentación

**E**l inicio de toda gestión municipal genera expectativas en la población, pues se espera que las promesas electorales y los aspectos positivos de la gestión saliente, así como los acuerdos del presupuesto participativo, se articulen y contribuyan al desarrollo de la localidad.

Abordar los desafíos que implica responder a estas expectativas, requiere una visión de conjunto para identificar los más importantes y la forma de asumirlos. De esta manera se podrán tomar mejores decisiones y con sentido de oportunidad.

Para iniciar con buen pie la gestión municipal, las nuevas autoridades deben presentar claramente ante la población y los servidores públicos cómo pretenden alcanzar los principales objetivos de desarrollo local y a través de qué espacios y mecanismos de participación. Ello contribuirá a su legitimidad y a una mayor afirmación de la gobernabilidad local.

Con ese propósito, el Programa Pro Descentralización - PRODES de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, ha preparado esta cartilla a la que ha llamado **Desafíos de las nuevas gestiones municipales**, que presentamos a continuación.

### 1 Conocer la real situación de la municipalidad

Las nuevas gestiones deben tomar conocimiento de la real situación económica, financiera, de los recursos humanos, de los avances del plan de desarrollo concertado, el proceso del presupuesto participativo, así como de la prestación de los servicios públicos para poder diseñar objetivos, estrategias y acciones posibles de ser realizadas. La toma de conocimiento de la real situación de la municipalidad debe hacerse durante el proceso de transferencia de la gestión.

Pero no basta conocer la situación en la que se recibe la municipalidad, es importante que la población sea informada de la situación en la cual la nueva autoridad asume la gestión municipal. El sentido de oportunidad es clave y lo recomendable es informar durante los primeros días de la gestión municipal.

### 2 Ser conscientes del rol de la municipalidad en el proceso de descentralización

El proceso de descentralización implica mayores retos para los gobiernos locales. Competencias, funciones y recursos son transferidas a las municipalidades y gobiernos regionales, lo que los coloca ante mayores responsabilidades y exigencias de la población. El Programa de Complementación Alimentaria - PRONAA ha sido transferido a las municipalidades provinciales y otros programas vinculados a la seguridad alimentaria siguen el mismo camino. Sucede lo mismo con los programas

de infraestructura social. Las municipalidades tienen que estar preparadas para asumir estas nuevas exigencias.

La participación ciudadana es un elemento central que caracteriza el proceso de descentralización. La toma de decisiones no consiste solamente en que éstas deben pasar del nivel nacional a los niveles de gobierno subnacionales, es decir a los gobiernos regionales y locales, sino que las principales decisiones de la gestión pública local y regional deben ser tomadas de manera conjunta con la población, a través de una serie de mecanismos como la elaboración de los planes de desarrollo concertado y el presupuesto participativo; teniendo en cuenta que una obligación central de los gobiernos locales es la rendición de cuentas y que estarán sujetos a la vigilancia ciudadana de su gestión.

La manera tradicional de hacer gestión pública en la que las decisiones eran tomadas a espaldas de la población y prevalecía la cultura del secreto, está llegando a su fin. En su lugar, la nueva gestión pública debe ser además de eficiente, participativa. Unir democracia y eficiencia es el nuevo gran desafío para la gestión municipal.

### 3 Elaborar el plan anual de trabajo

Habiendo tomado conocimiento de la situación real de la municipalidad y del contexto del proceso de descentralización se debe formular el plan de trabajo de la municipalidad.

El principal desafío consiste en articular el programa de gobierno con el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo a ser ejecutado por la nueva gestión municipal, pero que ha sido aprobado en el periodo de gobierno de la gestión saliente. Cuando el programa de gobierno, el plan de desarrollo y los compromisos del presupuesto participativo coinciden, la gestión consistirá básicamente en ejecutar los proyectos y acciones priorizadas. Pero cuando esto no ocurre, se hace necesario encontrar salidas viables, tomando siempre en cuenta la participación de la población.

Una oportunidad para incorporar los proyectos y acciones presentadas en la campaña electoral es el presupuesto participativo del año siguiente. El alcalde y su equipo técnico pueden presentar el programa de gobierno para que sea discutido y tomado en cuenta por los agentes participantes, toda vez que expresa las preferencias electorales de la mayoría de la población. Lógicamente esto encontrará mayor viabilidad cuando en el proceso electoral los candidatos hayan presentado programas de gobierno antes que simples promesas electorales hechas sólo con el ánimo de ganar las elecciones.

Este paso ayuda también a construir legitimidad, pues la expectativa de la población estará centrada en el cumplimiento de la oferta electoral, la que debe ser articulada al plan de desarrollo concertado, al presupuesto participativo, y en general al plan operativo institucional de la municipalidad.

## 4 Construir equipo técnico

Es una de una de las decisiones más importantes y difíciles porque en el inicio de la nueva gestión, el alcalde electo se verá presionado por las expectativas de sus colaboradores para ocupar algún cargo. Una municipalidad debe contar con el personal apropiado tanto en calidad como en cantidad y de acuerdo con sus posibilidades económicas. El exceso de personal genera mayores gastos corrientes, específicamente en planillas, con la consiguiente merma en la prestación de servicios y la ejecución del plan de inversiones.

Los alcaldes tienen la atribución de designar a los gerentes que ocuparán los llamados cargos de confianza. La mejor manera de designarlos es aplicando los criterios de confianza y capacidad, sobre la base de perfiles claramente definidos y estableciendo un número apropiado de acuerdo con el Cuadro para la Asignación de Personal. Por ejemplo, designar al gerente de planificación y presupuesto requerirá identificar a un profesional, que además de gozar de la confianza del alcalde y tener conocimientos de planificación estratégica y presupuesto, deberá contar con competencias en materia del presupuesto participativo, manejo de metodologías participativas y habilidades de relacionamiento con la población a fin de asumir la función de coordinar el equipo técnico del presupuesto participativo.

Las municipalidades cuentan con personal de carrera que debe ser tomado en cuenta para desempeñar funciones para las que son competentes. Uno de los mayores peligros consiste en contratar personal bajo la modalidad de servicios no personales para desempeñar funciones permanentes consideradas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), desplazando al personal de planta. Este error se paga muy caro en la medida que la gestión municipal transcurre, pues con el paso del tiempo los gastos en personal terminaran agobiando económicamente la gestión, y limitando y hasta poniendo en cuestión su verdadera razón de ser, que consiste en ser agente del desarrollo local y la prestación de servicios básicos.

Distinta y a la vez preocupante es la realidad de las municipalidades rurales pequeñas. Estas municipalidades carecen, en su mayoría, de presupuesto y personal. En promedio, cuentan con menos de cinco trabajadores, y gran parte de ellos no son estables ni gozan de las calificaciones indispensables para asumir puestos directivos. Lo mejor que podría hacer el alcalde es identificar al interior de la municipalidad al personal idóneo y renovarles contrato. Para ello, se debe tener claridad respecto de las funciones clave de la municipalidad. También es posible contratar servicios de asistencia técnica y asesoría en aquellas funciones en las que no se cuente con personal de planta y resulte más conveniente en términos económicos y de eficacia, la tercerización de los servicios. Es importante recordar que no se puede contratar familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ya que ello constituye causal de vacancia del alcalde.

## 5 Conformación de las comisiones de regidores

Así como el alcalde, los regidores también asumen un rol de representación política. La Ley Orgánica de Municipalidades señala que desempeñan funciones normativas, de fiscalización, además de mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al Concejo Municipal y proponer soluciones a los problemas identificados. Los alcaldes pueden delegar atribuciones políticas en los regidores.

La conformación de las comisiones de regidores constituye una de las primeras decisiones que deberá tomar el concejo municipal. Como nuestro sistema electoral municipal considera que la agrupación que obtuvo la mayoría de la votación goza de mayoría de regidores independientemente del porcentaje de votos obtenidos, la conformación de las comisiones de regidores debe ser una muestra del pluralismo político y la voluntad de concertar con otras fuerzas políticas. Para que los regidores asuman un rol específico en la municipalidad, es necesario conformar las comisiones de regidores contempladas en el Reglamento Interno de Concejo, conocido como RIC. Esta es otra de las primeras acciones a ser ejecutadas.

En las municipalidades rurales pequeñas, el rol de los regidores es más necesario aún, pues ante la falta de personal administrativo, pueden participar en la gestión municipal desde las comisiones de regidores, las comisiones mixtas y la delegación de atribuciones políticas efectuada por el alcalde.

## 6 Convocar al proceso del presupuesto participativo

El presupuesto participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representados, definen en conjunto cómo y a qué se van a orientar los recursos municipales y del gobierno regional, principalmente en materia de inversiones.

Su característica es el ejercicio de la democracia participativa. Para llevarlo a cabo es necesario planificar adecuadamente la convocatoria, la identificación de agentes participantes, el desarrollo de los talleres de trabajo, la priorización de los proyectos y la toma de acuerdos concertados. Por ello, lo más recomendable es que la preparación, convocatoria e identificación de los agentes participantes se lleve a cabo durante el primer trimestre del año.

Preparar el proceso de presupuesto participativo requiere de la coordinación con el Consejo de Coordinación Local, del cual forman también parte los regidores. Por ello es indispensable garantizar su involucramiento en este proceso y asegurar la conformación del equipo técnico municipal con presencia de la sociedad civil. Se trata de una demostración importante de voluntad política de la gestión municipal de tomar decisiones de manera concertada con la población.

## 7 La articulación del presupuesto participativo

El proceso del presupuesto participativo debe ser articulado entre los diferentes niveles de gobierno subnacional, lo que significa que las municipalidades distritales, provinciales y el gobierno regional deben elaborar un cronograma conjunto, de preferencia en el mes de enero, garantizando la realización del proceso primero a nivel distrital, luego a nivel provincial y finalmente a nivel regional.

La articulación del cronograma es el primer paso, pero lo fundamental es entender que el desarrollo local y regional no será posible sin el concurso de los gobiernos locales, regionales, del gobierno nacional, la sociedad civil y la inversión privada. El desarrollo de una localidad no es viable únicamente con los escasos recursos municipales. La articulación del proceso de presupuesto participativo permite la toma de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para decidir las principales inversiones que favorezcan el desarrollo, sabiendo que el gobierno regional invierte en proyectos de carácter regional e interprovincial, el gobierno provincial lo hace a nivel de proyectos provinciales e interdistritales, y el gobierno distrital invierte en proyectos de ese nivel y comunales.

El cronograma del presupuesto participativo debe quedar establecido en el mes de enero. Es necesario que exista un solo cronograma articulado que señale las fechas de su realización a nivel distrital, primero, provincial como paso siguiente, y regional como paso final.

## 8 La rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana

Se trata de dos mecanismos de participación ciudadana que contribuyen a una real gestión municipal participativa, a partir de la información oportuna, clara, veraz y transparente de la gestión municipal y de la fiscalización que debe hacer la sociedad civil de los acuerdos del presupuesto participativo, su ejecución y también del conjunto de la gestión.

Una audiencia pública al inicio de la gestión municipal para informar de los resultados del proceso de transferencia y la situación encontrada por la nueva gestión, la convocatoria a procesos de rendición de cuentas y el apoyo a la conformación y cumplimiento de las funciones del comité de vigilancia ciudadana, son señales de la voluntad de hacer una gestión pública transparente.

La rendición de cuentas no debe ser vista como un espacio de conflicto, sino de diálogo serio y crítico entre la población y sus autoridades. Hacer la convocatoria en el momento oportuno, sin esperar a que la población la exija, constituye una buena señal de transparencia y apertura.

De otro lado, una política de puertas abiertas a la vigilancia ciudadana, una actitud receptiva a los aportes de la ciudadanía y sus organizaciones al inicio de la gestión, serán elementos clave para una gestión participativa y democrática, que antes de temer, confía en el apoyo que puede dar a su gestión una relación colaborativa por parte de la población.

## 9 Verificar el estado en el que encuentra el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la municipalidad

Aunque este punto debe formar parte del conocimiento de la real situación de la municipalidad, lo hemos separado a fin de señalar su importancia y las implicancias que tiene para el presupuesto participativo y los programas sociales.

Los acuerdos del presupuesto participativo se ejecutan a través de dos modalidades: la administración directa y la contratación de empresas encargadas de la ejecución de las obras. En ambos casos se requiere de la incorporación en el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la municipalidad, sin el cual será imposible llevar a cabo el proceso de selección de los proveedores.

Pasa lo mismo con los programas sociales. Las municipalidades provinciales deben adquirir alimentos a ser distribuidos entre los comedores de los distritos que forman parte de la provincia. Las municipalidades distritales hacen lo propio con el programa del vaso de leche. Las adquisiciones de estos alimentos deben también formar parte del plan anual de adquisiciones.

Por ello, es clave saber qué obras serán ejecutadas en el presupuesto participativo del año 2007, y qué alimentos deben adquirirse a fin de incorporarlos en el Plan de Adquisiciones. Si el plan no ha sido elaborado o aprobado se corre el riesgo de retrasar la ejecución de las obras del presupuesto participativo y de quedar desabastecidos de los alimentos.

Estos procedimientos requieren el cumplimiento de ciertos requisitos contemplados en la ley de contrataciones y adquisiciones del Estado y su reglamento. Por ello, es necesario tener toda la información requerida para tomar las decisiones de manera oportuna.

## 10 Elaborar el cronograma de ejecución de los proyectos

Una vez formulado el plan de trabajo y resueltas las cuestiones relativas a la apertura y manejo de las cuentas bancarias, el plan anual de adquisiciones y la conformación de los comités especiales, nos encontraremos en mejores condiciones para elaborar el cronograma de ejecución de las acciones y proyectos aprobados en el proceso de presupuesto participativo.

Una de las preguntas más comunes y comprensibles que se hace la población cuando se producen cambios de autoridades es cómo quedarán los acuerdos del presupuesto participativo. Definir y dar a conocer el cronograma de ejecución de las acciones y proyectos contribuirá a generar confianza en la población pues se tendrá la seguridad que se respetarán los acuerdos del presupuesto participativo.

## 11 La asistencia técnica a la municipalidad a través de la prestación de servicios de asesoría especializada

Los responsables del éxito de la gestión municipal son el alcalde, los regidores y los funcionarios públicos. Esta tarea es apoyada a través de la contratación de profesionales cuya experiencia y conocimientos especializados pueden contribuir a que la toma de decisiones sea más informada, tomando en cuenta las normas legales y técnicas y su adecuación a la realidad específica de cada municipalidad. Estos servicios profesionales, bien identificados, contribuyen además a hacer las cosas mejor y en tiempos más cortos.

Un ejemplo de que existen capacidades locales con experiencia y formación adecuada, en la cual PRODES está contribuyendo a su conformación y fortalecimiento, son los equipos técnicos locales integrados por profesionales agrupados en instituciones de la sociedad civil. Los equipos técnicos locales, vienen fortaleciendo la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales y locales frente a las demandas ciudadanas, y la capacidad de las organizaciones sociales para la participación y vigilancia ciudadana en los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali.

El Consejo Nacional de Descentralización ha abierto un registro de instituciones proveedoras de capacitación y asistencia técnica en gestión pública descentralizada, en el que más del 90% de las instituciones que conformaron los equipos técnicos locales de PRODES se encuentran debidamente inscritas.

El apoyo de los equipos técnicos locales se desarrolla a través del servicio de capacitación y asistencia técnica brindado a las autoridades, funcionarios municipales y líderes de la sociedad civil en los procesos de planeamiento concertado, presupuesto participativo, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana y fortalecimiento institucional municipal. Esto permite a las municipalidades contar con profesionales locales especializados y que manejan metodologías participativas para la facilitación de talleres del plan de desarrollo y presupuesto participativo. Su presencia, así como la de otros profesionales, constituye un valioso recurso que las municipalidades tienen a su disposición, pues los resultados de su actuación a lo largo de tres años ha permitido que los gobiernos locales y la sociedad civil se encuentren en mejores condiciones para hacer efectivos los procesos de desarrollo concertados y responder a las necesidades de la población.

Estos desafíos no son nuevos y deben ser abordados de manera integral. El buen comienzo de la gestión municipal depende de la toma de un conjunto de decisiones en el plano político, social y técnico cuya responsabilidad está en manos del alcalde y los regidores, así como del personal directivo de la municipalidad. El reto de hacer una gestión participativa, democrática, transparente y eficiente depende de la voluntad y las decisiones correctas tomadas en el momento oportuno. Conocer los desafíos y encararlos contribuye a un buen comienzo de la gestión municipal.