



ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN MUNICIPALIDADES RURALES

LA EXPERIENCIA DE LAS ASOCIACIONES
DE MUNICIPALIDADES SOCIAS DE LA REMURPE
EN APURÍMAC, CAJAMARCA Y CUSCO



HELVETAS
Swiss Intercooperation

PERU

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN MUNICIPALIDADES RURALES

LA EXPERIENCIA DE LAS ASOCIACIONES DE
MUNICIPALIDADES SOCIAS DE LA REMURPE
EN APURÍMAC, CAJAMARCA Y CUSCO





ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN MUNICIPALIDADES RURALES. LA EXPERIENCIA DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES SOCIAS DE LA REMURPE EN APURÍMAC, CAJAMARCA Y CUSCO

APODER

Av. Ricardo Palma 857 - Miraflores, Lima - Perú

Telef.: (00511) 241-7479 | www.apoder.org

Responsables de la sistematización:

Ingrid Guzmán Sota

José Ramírez

Equipo técnico de asociaciones de municipalidades:

Secretaría técnica de REMURPE: Yolanda Collatón

Secretario técnico de Río Grande: Wilmer Moscoso

Secretario técnico de AMRUVACH: Teobaldo Villa

Secretario técnico de AMCEC: Tomás Marín

Secretaria técnica de REMUR Cajamarca: Cristina Chambizea

Secretario técnico de REMUR Cusco: Ernesto Vizcardo

Responsable de Mancomunidades REMUR Cusco: Max Cahuata

Revisión técnica:

Geovanny Carrillo

Binolia Pórcel

Corrección:

Diana Cornejo

Diseño y diagramación:

Hugo Poémape

Primera edición: 2,000 ejemplares

Lima, 2011

Impresión:

Grafica Esbelia Quijano s.r.l.

Jr. Recuay 243, Breña - Lima

Hecho el depósito legal en la

Biblioteca Nacional del Perú N° 2011- 14197





CONTENIDOS

| | |
|---|-----------|
| PRESENTACIÓN | 5 |
| INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| I. FORMACIÓN EN MUNICIPALIDADES RURALES | 13 |
| a. El enfoque..... | 14 |
| b. La formación en función de los momentos de la gestión y los roles de los actores..... | 16 |
| c. A escala institucional: momentos de la gestión..... | 17 |
| d. A escala individual: roles que cumplen los actores..... | 18 |
| e. Las características de la demanda de fortalecimiento de capacidades | 20 |
| f. Los roles de los actores en el fortalecimiento de capacidades | 21 |
| II. CAPACIDADES DESARROLLADAS Y MODALIDADES APLICADAS | 25 |
| a. Capacidades desarrolladas..... | 26 |
| b. Contenidos que aportaron al desarrollo de capacidades..... | 27 |



| | |
|---|----|
| c. Contenidos desarrollados en función de las modalidades de formación | 29 |
| d. Caracterización de las modalidades puestas en marcha | 36 |
| III. BALANCE DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN..... | 51 |
| IV. LECCIONES Y ORIENTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN MUNICIPIOS RURALES..... | 65 |



PRESENTACIÓN

En el marco de la descentralización, los gobiernos locales tienen el reto de avanzar hacia una nueva gestión pública que les permita mejorar, no solo en términos de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, sino también en inclusión, equidad, transparencia y concertación. Un factor clave para alcanzar esos objetivos es el desarrollo de capacidades de las autoridades y funcionarios municipales.

A partir del año 2002, las municipalidades asumen nuevas funciones y competencias. La demanda de capacitación por parte de autoridades y funcionarios se incrementa grandemente y surgen múltiples iniciativas de fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la gestión pública que, más allá de sus buenas intenciones, han avanzado de manera desarticulada.

El año 2003, cuando se pone en marcha el Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER), se inicia también una alianza estratégica con la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) y se establece como uno de los ejes fundamentales de esta alianza el apoyo a las iniciativas de desarrollo de capacidades de las municipalidades rurales a través de sus asociaciones.

Durante estos años, las asociaciones de municipalidades han ido definiendo su rol articulador entre la demanda y la oferta de capacitación y han tenido una función clave en la identificación de necesidades de capacitación y en la construcción de una oferta que responda a las características específicas de las municipalidades rurales. De este modo, se ha generado un conjunto de experiencias que aportan lecciones



aprendidas, para continuar avanzando hacia una concepción integral del desarrollo de capacidades que permita abordar el tema no solo desde la transmisión de conocimientos, sino principalmente del manejo de herramientas necesarias para su aplicación, teniendo en cuenta los perfiles de competencias deseables en la gestión pública descentralizada de estas municipalidades. Algunas de esas lecciones se exponen en el presente documento, que en gran medida es la expresión de cómo los actores municipales se ven en este proceso que acompañó el Programa APODER.

Un factor relevante en este proceso es el conjunto de alianzas estratégicas que se han ido generando entre diversos actores públicos y privados para el diseño e implementación de las propuestas de desarrollo de capacidades. Se han logrado avances importantes en la articulación entre los tres niveles de gobierno, en el involucramiento de universidades de ámbito nacional y regional, y en la generación de sinergias entre organismos no gubernamentales y otras organizaciones que aportan al desarrollo de capacidades, fundamentalmente en el caso de los diplomados. Ello se hace tangible en la implementación del sistema de interaprendizaje que ejecutan REMURPE y sus asociaciones de base.

Sin duda, los retos vinculados con el fortalecimiento y desarrollo de capacidades en los gobiernos locales son aún muy grandes. Esperamos que la presente sistematización contribuya con algunos elementos para avanzar en el proceso de descentralización en una dimensión crucial para dotar de capacidad de decisión a las autoridades y funcionarios municipales que tienen en sus manos el destino de promover el desarrollo integral de sus jurisdicciones, y donde el fin último de su acción es mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Binolia Pórcel Luna
Directora Nacional
APODER - HSI

Eduardo Barzola Farfán
Secretario Ejecutivo
REMURPE



INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización que se desarrolla en nuestro país desde el año 2002 transfirió y definió nuevas competencias, tanto para los gobiernos regionales como para los gobiernos locales. En lo que respecta a las municipalidades, las siguientes son sus competencias básicas¹:

1. Organización del espacio físico - uso del suelo.
2. Servicios públicos locales.
3. Protección y conservación del ambiente.
4. Desarrollo de la economía local.
5. Participación vecinal.
6. Servicios sociales locales.
7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

Para cada una de estas competencias se ha definido una diversidad de funciones que otorgan a las municipalidades un rol muy importante en el proceso de desarrollo territorial.

Asimismo, durante los últimos ocho años, las municipalidades han incrementado notoriamente sus ingresos a través de varios mecanismos, como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUM), el

¹ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo de 2003.



FOCAM, transferencias presupuestales y, en algunos casos, por la aplicación del canon proveniente de actividades extractivas.

Además, debe tenerse en cuenta que durante la última década se han institucionalizado mecanismos de concertación y participación de la ciudadanía frente a la gestión pública; es así que, en muchas municipalidades rurales, se van fortaleciendo mecanismos como el presupuesto participativo y la rendición de cuentas.

Los tres elementos señalados: nuevas competencias, mayor disponibilidad de recursos e institucionalización de mecanismos de gestión participativa, son los más importantes del contexto general que las gestiones municipales enfrentaron en los últimos años.



El reto, obviamente, ha sido mayor para las municipalidades rurales dado que no solo se encuentran por lo general alejadas de las ciudades principales, sino que además no cuentan con equipos profesionales calificados y los recursos económicos son siempre limitados frente a las múltiples necesidades de desarrollo de sus localidades.

En este contexto, en el año 2000 surgió la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), conformada por un grupo de municipalidades interesadas en fortalecer sus capacidades básicas para hacer frente



a las responsabilidades que tenían por delante. La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) acompañó esta iniciativa a través del Programa de Apoyo a la Descentralización en los Espacios Rurales, ejecutado por Intercooperation (APODER-IC).

APODER centró especialmente su apoyo a REMURPE y las asociaciones regionales de municipalidades en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades para impulsar el proceso de descentralización en Apurímac, Cajamarca y Cusco.

Luego de ocho años de trabajo conjunto, se vio la necesidad de valorizar los aprendizajes de este proceso a través de la presente sistematización, que tiene como objetivo analizar las experiencias de fortalecimiento de capacidades desarrolladas con municipios rurales en los temas de gestión pública y desarrollo económico, dando cuenta de sus logros y dificultades e identificando lecciones aprendidas en las dimensiones de:

- Cambios en la práctica de gestión.
- Fortalecimiento de la oferta local de desarrollo de capacidades para la gestión pública innovadora.
- Apropiación de las nuevas competencias transferidas.





Para la realización de esta sistematización se han examinado las experiencias desarrolladas en:



Se realizaron entrevistas en Apurímac, Cusco y Cajamarca a formadores y formados del Programa; a los responsables de APODER; a los secretarios técnicos de las asociaciones y mancomunidades, así como a responsables de REMURPE. Se revisó, asimismo, documentación correspondiente a currículos, propuestas de cursos, planes de capacitación e informes sobre estos.

En los capítulos uno y dos, se presenta la información relevante obtenida en el proceso de investigación, precisando los enfoques de formación y las capacidades desarrolladas.

El tercer capítulo corresponde a un balance entre el fortalecimiento de capacidades y los cambios en las prácticas de gestión, el incremento de la oferta de profesionales en el mercado de servicios y el desarrollo de las competencias transferidas.

El cuarto capítulo da cuenta de las lecciones aprendidas como producto de la experiencia de todos los involucrados.

El quinto capítulo corresponde a las recomendaciones y sugerencias que podrían tomarse en cuenta en los momentos de diseño, ejecución e institucionalización de futuros programas de desarrollo de capacidades en el nivel municipal.



Esperamos que este documento sea útil a los diversos actores comprometidos con:

- Socializar y transferir los enfoques y estrategias de las experiencias de fortalecimiento de capacidades en municipios rurales.
- Institucionalizar innovaciones y mejorar los estándares de la oferta de servicios de fortalecimiento de capacidades, en universidades y otras entidades.
- Posicionar la experticia de las asociaciones de municipalidades en la organización y conducción de estas estrategias de fortalecimiento de capacidades.







I. FORMACIÓN EN MUNICIPALIDADES RURALES



I. FORMACIÓN EN MUNICIPALIDADES RURALES

a. El enfoque

En general, un enfoque es “una manera de ver las cosas, de entrar (y) abordar un tema, de entenderlo y por tanto de proponer que cosas hacer en función de un norte a donde llegar, esté escrito o no”². Para los fines del presente documento, fue definido como “una manera de mirar la gestión pública desde las municipalidades, asociaciones y mancomunidades, sobre todo las pequeñas y rurales, en relación con el fortalecimiento de capacidades”³.

2 Diccionario Pedagógico. www.waece.org/diccionario/

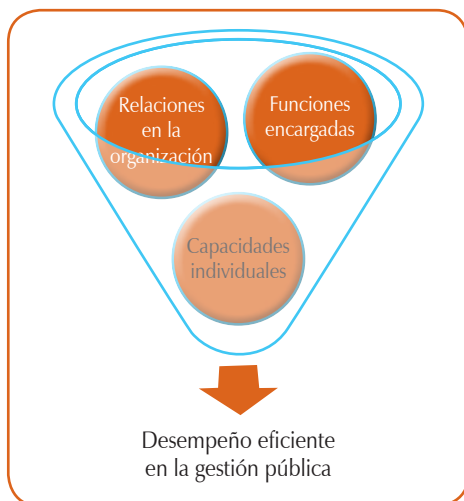
3 Definición hecha en el Taller de Capitalización de Saberes del 13 al 14 de diciembre del 2010, organizada por APODER y REMURPE.



Las asociaciones de municipalidades identifican la gestión pública, en el marco del proceso de descentralización, como un proceso que demanda:

- Administración pública orientada a resultados.
- Acceso a servicios públicos con énfasis en los más pobres o los más vulnerables.
- Innovaciones en la gestión municipal.
- Mecanismos que fomentan la participación ciudadana y la rendición de cuentas.
- Orientación de la gestión en función de las demandas del desarrollo territorial.
- Ajuste institucional que posibilite mejor clima institucional y una atención preferente al ciudadano en sus necesidades.

La atención a estas demandas requiere contar, entre otros muchos factores, con personas que se hagan cargo de la gestión y que tengan las capacidades necesarias para afrontar los desafíos que esta implica. El adecuado desempeño de las personas en la gestión depende de las funciones que se les encargue cumplir en su puesto de trabajo, de las relaciones que establezcan en la organización, así como de las capacidades individuales que demuestren.





Las asociaciones de municipalidades rurales con las que trabajó el Programa APODER-IC impulsaron un enfoque de desarrollo de capacidades basado en las necesidades institucionales, pero de forma flexible, reinterpretándolas en función de las demandas de las municipalidades rurales.

A esta forma de abordar el fortalecimiento de capacidades, desde las necesidades institucionales y los perfiles de desempeño que se requiere de los actores que forman parte de la organización para cumplir sus fines institucionales, se le denomina formación con un enfoque de competencias.

Por otro lado, la acción formativa que se brindó puso énfasis en desarrollar procesos de entrenamiento y reflexión en la misma gestión, a lo cual denominamos formación en servicio.

b. La formación en función de los momentos de la gestión y los roles de los actores

En relación con ese enfoque, se identifica que el fortalecimiento de capacidades requiere acciones diferenciadas, dependiendo del momento de la gestión y del tipo de roles que los diferentes actores cumplen en la gestión municipal.



c. A escala institucional: momentos de la gestión

Existe un momento inicial en el que una nueva autoridad, sus regidores y personal de confianza asumen el gobierno municipal. En este momento, se toma real conciencia de las competencias que se tienen que asumir —algunas de ellas, como los aspectos administrativos y la provisión de servicios— en forma casi inmediata—, a lo que se suma la necesidad de identificar las condiciones en las cuales la gestión anterior deja la municipalidad: “En los primeros tres meses del año, la mayoría de las gestiones locales con nuevas autoridades, se caracterizaron por dar prioridad a los procesos de investigación y cuestionamiento de la gestión anterior.”⁴

Esta situación es de menor tensión en la municipalidades, en las cuales el funcionario o los funcionarios se mantienen en sus puestos de trabajo o si la autoridad elegida ya ha tenido experiencia en el gobierno municipal o en la administración pública.

4 “Informe Operativo Año 2007”, p. 16, APODER.

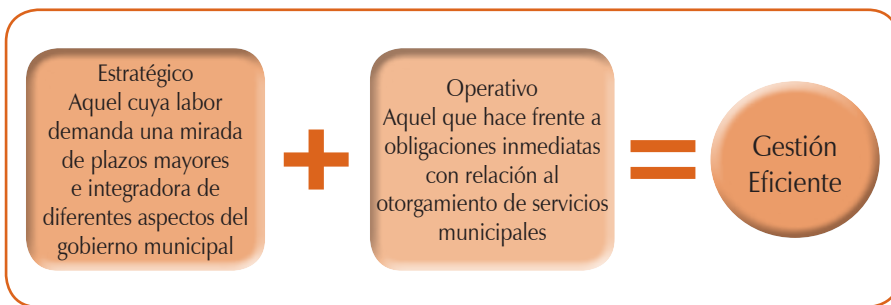


Se pasa luego a un momento de gestión estable en el que “realmente se hace gestión municipal y en el que sí se atiende a la población”⁵ y los compromisos y promesas hechas durante la campaña electoral. Sin embargo, también, es el periodo en el que las gestiones municipales pueden hacer frente a un proceso de revocatoria. Según la legislación vigente, durante el primer y último año de gestión municipal no es posible realizar estos procesos.

Finalmente, hay un periodo en el cual las actividades de la institución están orientadas a preparar la salida del grupo que gobernó durante cuatro años. En este momento, muchas autoridades “están pensando en la reelección”⁶. Los esfuerzos de la gestión se orientan a mostrar los resultados y a generar situaciones mediáticas de reconocimiento de lo avanzado.

d. A escala individual: roles que cumplen los actores

Durante todos los momentos de la gestión, se requiere que las autoridades y los funcionarios organicen su actividad según su rol: estratégico u operativo.



Los momentos en la gestión, así como el ejercicio de determinado tipo de roles, son los que han marcado la demanda de formación, las capacidades deseables, los contenidos pertinentes y las modalidades mediante las cuales se han desarrollado capacidades.

Podemos apreciar cómo las asociaciones organizaron las acciones de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en función de estas cate-

5 Ex secretaria técnica del AMCEC: Cristina Chambizea.

6 Ibid.



rías, recogiendo los testimonios de autoridades y funcionarios formados y de los formadores encargados de conducir su proceso de aprendizaje (ver Cuadro N° 1).

e. Las características de la demanda de fortalecimiento de capacidades

La mayor demanda se centra en el manejo de los procesos, con énfasis en el *Presupuesto Participativo*. Esta demanda atraviesa los tres momentos de desempeño de un gobierno en un municipio rural debido a la exigencia de presentarlo todos los años al MEF, pero sobre todo porque involucra a muchos actores. Solo uno de los entrevistados menciona que, luego de varios años, ya no es necesaria la asistencia en esta temática, pues la población ya integró a su experiencia el proceso. Por su parte, los formadores en esta materia sostienen que hubo un cambio en el enfoque que aplicó. Para el primer año, dio prioridad al documento como producto, y en los momentos siguientes, la importancia estuvo puesta en lograr y hacer más viva la participación de la población y el manejo especializado del equipo técnico.



Cuadro N° 1. Testimonios de énfasis temáticos de la formación según momentos de gestión en un período de gobierno.

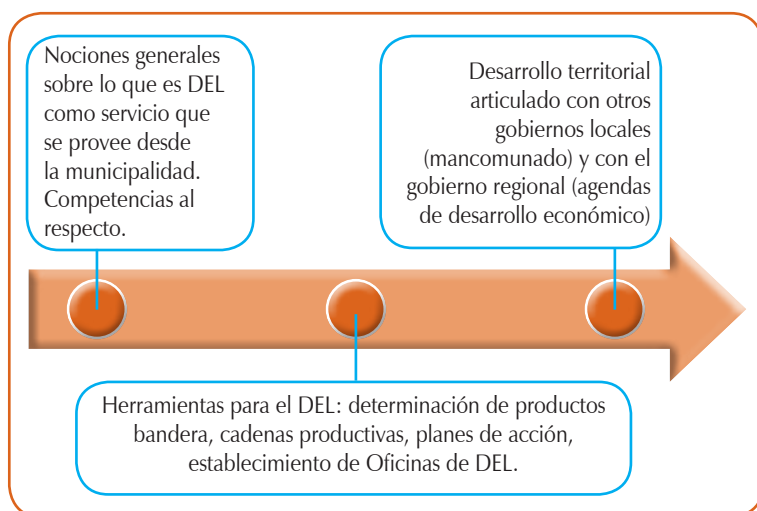
| Momento: | Actores | Testimonios: |
|-----------------------|------------|--|
| Inicial | Formados | <p>La demanda de formación correspondía a la necesidad de que “la municipalidad siguiera funcionando”, “no dejar de atender a la población porque esa es la vocación con la que postulamos en las elecciones”, así como evitar caer en “infracciones a la ley, pues había algunos aspectos legales que desconocíamos”^(A).</p> <p>Además, los funcionarios (o equipo técnico) “necesitaban capacitación en varios aspectos, pues las municipalidades rurales tienen muy pocos trabajadores y un solo funcionario o trabajador se desempeña en más de un área”.^(B) Por eso, mediante cursos cortos, se cubrió la demanda de aspectos relacionados con tesorería, contabilidad, manejo de personal y transparencia en la adquisición de bienes.</p> <p>En este primer año de gestión también se ha solicitado formación en presupuesto participativo, ante la demanda de la población y la exigencia del MEF.</p> |
| Estable | Formadores | <p>Desarrollaron su actividad con la intención básica de comprender los procesos de gestión con los que se encontraban: “Por experiencia, la municipalidad no es cualquier trabajo en la administración pública sino que es un trabajo de gobierno [...] y que la preocupación inicial de autoridades y funcionarios es conocer en qué estado dejan la administración y no cometer errores en el manejo de los recursos y la planificación en la gestión municipal”^(C).</p> |
| | Formados | <p>En este momento, las expectativas de los gobiernos municipales tienden a cambiar hacia la necesidad de desarrollar su territorio: “Yo quería hacer una gestión ‘obrista’, pero me di cuenta de que con la realización de obras no iba a beneficiar a toda la población: tuve que pensar en cómo mejorar el ingreso económico de las familias”^(D). En este momento aparece con fuerza la demanda de capacitación en Desarrollo Económico Local (DEL).</p> <p>Los actores expresan “estar más capacitados para impulsar la producción de su ámbito, identificando productos bandera”^(E).</p> <p>Sin embargo, también sigue presente la demanda de herramientas para la gestión eficiente y transparente. En este momento aparece la demanda de manejar estrategias eficientes para la realización de la rendición de cuentas.</p> |
| | Formadores | <p>La formación en desarrollo económico excede el ámbito de la gestión municipal en su rol de proveer servicios: los introduce en el desafío del desarrollo territorial. Por ello, muchos de los docentes provienen del ámbito privado, organizaciones no gubernamentales que desarrollan experiencias de desarrollo económico</p> <p>En el tema del Presupuesto Participativo —por lo menos en el caso estudiado— el enfoque cambia de eje: lo principal pasa a ser el impulso o la animación para lograr una mayor participación de las organizaciones de la sociedad y transmitir más conocimientos a todo el equipo de una municipalidad para que en el futuro ellos puedan llevar adelante todo el proceso del Presupuesto Participativo ^(F).</p> |
| Preparación de salida | Formados | <p>Se acentúa la necesidad de formación y profundización en DEL, así como en los temas de Presupuesto Participativo y rendición de cuentas; sin embargo, en este periodo, tal como lo manifestó una ex secretaria técnica de una asociación de municipalidades, “muchos están pensando en la reelección” (ver nota 3).</p> <p>Se aprecia el interés por conocer las herramientas para hacer un adecuado informe de gestión, que les permita realizar una transferencia adecuada de la gestión al nuevo gobierno local.</p> |
| Preparación de salida | Formadores | <p>Los formadores mencionan recibir en este momento muchas demandas para ayudar a las municipalidades a ordenar sus documentos administrativos y buscar sustento legal a algunas acciones administrativas que pueden generar problemas con la nueva gestión.</p> |

(A) Funcionarios y autoridad de municipalidad de Quispicanchis en Cusco y funcionario municipal de Matara en Cajamarca. (B) Autoridad y funcionarios de municipalidades de Marangant en Cusco, de Río Grande, en Apurímac. (C) Consultor de REMUR CUSCO con experiencia como trabajador y como regidor. (D) Regidor de la Municipalidad de Anta entrevistada en la región Cusco. (E) Funcionario de la Municipalidad de Anta en la región Cusco. (F) Consultor de REMUR CUSCO



Otras demandas se centran en el conocimiento de *aspectos legales y jurídicos para el manejo de los sistemas administrativos del Estado*, expresada de manera notoria, aunque no aparece como demanda importante en los siguientes momentos. Solo ocurre en esta primera etapa, asociada a la idea de no transgredir la legislación vigente y de no caer en actos que luego puedan ser considerados como corrupción.

Las demandas de formación en *Desarrollo Económico Local (DEL)* están presentes en el momento estable y en el de preparación de la salida. Constituye una demanda que no aparece en el primer año, pero va en incremento a medida que los gobiernos van comprendiendo su rol en la promoción del desarrollo económico, lo que permite identificar las necesidades formativas en este campo:



f. Los roles de los actores en el fortalecimiento de capacidades

Los procesos de formación desarrollados por las asociaciones constituyen un espacio de interacción para el aprendizaje, rico en actores e interrelaciones, donde sobresalen los formados, formadores y secretarios técnicos de las asociaciones:



Los **formados** están constituidos por autoridades y funcionarios. Ambos se articulan en los procesos de fortalecimiento de capacidades, con expectativas diferenciadas. Los primeros requieren información general, pero útil, para la toma de decisiones. Los segundos demandan profundidad y abordaje de la temática desde los problemas concretos de la gestión, en la cual cumplen una función específica. Se espera que, como fruto de los procesos de formación, asuman su rol en la gestión con una actitud de equidad reflexiva y crítica, lo que les permitirá tomar decisiones en el campo de su competencia con eficiencia y eficacia.

Los formadores son especialistas en algunas de las materias demandadas, por su formación universitaria o por haber tenido experiencia en la gestión municipal o en la administración pública. A los formadores de Cusco se les demandó que tuvieran dominio del idioma quechua. En el caso de los diplomados, era exigencia que el formador tuviera grado de maestría.

Muchos funcionarios o autoridades que recibieron capacitación, concluida su gestión se convirtieron en formadores o asesores de nuevos gobiernos municipales al amparo de su experiencia y de los conocimientos adquiridos. Esto es particularmente importante, en tanto amplía la oferta de formadores en sus respectivos ámbitos y porque son portadores de valiosos saberes como producto de conocimientos recibidos y de la experiencia vivida.



Los secretarios técnicos de las asociaciones de municipalidades y de la REMURPE cumplieron un valioso rol, identificando la demanda de formación y organizando las modalidades en correspondencia con esas demandas.

Realizaron también una importante labor de información a través de la Red Técnica de la REMURPE sobre los aspectos legales y jurídicos importantes para la gestión de las municipalidades rurales: “Ellos son quienes nos ponían al día sobre las nuevas normas que se aprobaban, siempre nos han alertado sobre qué es lo que teníamos que hacer, sobre los plazos que teníamos para cumplir algunas obligaciones de la gestión municipal o sobre cómo teníamos que hacer las adquisiciones. En eso han cumplido un papel muy importante”⁷.

⁷ Entrevistado de la municipalidad de Cajabamba en Cajamarca.





II. CAPACIDADES DESARROLLADAS Y MODALIDADES APLICADAS

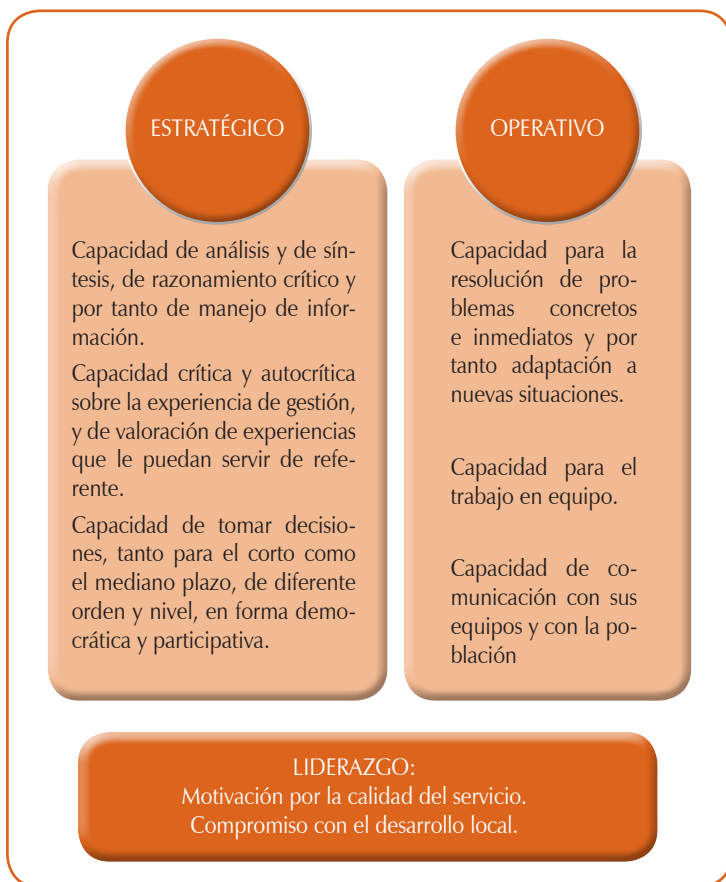


II. CAPACIDADES DESARROLLADAS Y MODALIDADES APLICADAS

a. Capacidades desarrolladas

En términos generales, las experiencias exploradas han logrado instalar capacidades básicas para el ejercicio de la gestión pública y para la promoción del desarrollo económico de manera diferenciada entre gestores de los niveles estratégico y operativo, aunque algunas otras capacidades son compartidas.

Estas capacidades han hecho posible la mejora cualitativa de la gestión de las municipalidades rurales, expresada en desempeños verificables como los que se detallan a continuación:



b. Contenidos que aportaron al desarrollo de capacidades

Los contenidos desarrollados en las experiencias exploradas han sido organizados en función de los dos ejes de análisis de la sistematización.



| Gestión pública participativa | Desarrollo económico local |
|---|--|
| Aspectos conceptuales sobre políticas y desarrollo. | Roles y funciones de las municipalidades en la promoción del desarrollo económico local. |
| Estructura y funciones del Estado. | Diseño de políticas de promoción económica local. |
| Evolución de las reformas e innovaciones del marco legal correspondiente al gobierno municipal. | Nociones para la planificación del desarrollo económico territorial. Especial valoración de la planificación estratégica como herramienta. |
| Formulación y ejecución de políticas públicas. | Elementos para la promoción de la inversión privada. |
| Nociones de participación ciudadana, capital humano y capital social para la formulación de políticas públicas aplicadas a la gestión descentralizada. | Instrumentos para el análisis de la competitividad territorial: análisis subsectoriales. |
| Relación de representación política, gobierno local y población. | Elaboración de planes de acción y agendas compartidas. |
| Nociones de la administración municipal orientada a resultados y a la transparencia (presupuestos participativos, rendición de cuentas). | Concertación público-privada para la promoción económica. |
| Sistema de adquisiciones y contrataciones con el Estado, tributación y recaudación municipal, Sistema Integrado de Administración Financiera, elaboración MOF, ROF, CAP, TUPA, etc. | |
| Elementos de monitoreo y evaluación para la vigilancia y participación ciudadana. | |
| Liderazgo para el cambio institucional de las municipalidades y para el cambio de la cultura organizacional de la administración y gestión municipales. | |



c. Contenidos desarrollados en función de las modalidades de formación

La revisión de los contenidos permitió identificar que su tratamiento no puede ser abordado indistintamente bajo cualquier modalidad, sino que existen modalidades ad hoc para determinados contenidos. Por ejemplo, para el tratamiento del marco legal de la gestión municipal los talleres son una modalidad óptima, pero para el manejo de procedimientos administrativos la modalidad es la asistencia técnica en la gestión.

Por otro lado, las modalidades difieren según el momento de la gestión: en el momento inicial se limitan a los talleres y la asistencia técnica; en el momento estable se amplían a la realización de pasantías y el municipio escuela, y en el momento de preparación para la salida vuelve a limitarse a los talleres y asistencia técnica. Los diplomados aparecen como demanda de especialización en temas específicos de la gestión pública y el desarrollo económico, fundamentalmente en el momento estable de la gestión pública, y permanecen hacia la salida.

Presentamos a modo de ejemplo tres cuadros de análisis de la demanda de formación por estrategia, que corresponden a algunos años específicos de la acción de formación de APODER y sus socios entre los años 2004 y 2010.





CUADRO 2. Contenidos y modalidades de fortalecimiento de capacidades por región de intervención en el momento inicial de la gestión

| Momento inicial (2007)* | Número de acciones ejecutadas por modalidad | | | | Contenidos |
|-------------------------|---|-----------|-------|------|--|
| | Apurímac | Cajamarca | Cusco | Nac. | |
| Talleres | 5 | 29 | 5 | | Presupuesto Participativo, reestructuración organizacional, manejo de sistemas administrativos, rendición de cuentas, políticas públicas, proyectos sociales, etc. |
| | | 149 | | | Promoción de programas y proyectos destinados a estimular la inversión privada (DEL). |
| | 4 | 34 | | | Fundamentos e instrumentos para el desarrollo económico local. |
| Asistencia técnica | 16 | 25 | 20 | | Rendición de cuentas. |
| | | 27 | | | Elaboración de instrumentos de gestión concertada (Presupuesto Participativo, monitoreo a planes). |
| | 16 | | 21 | | Gestión de Presupuesto Participativo. |
| | 14 | 29 | 20 | | Concertación local (dirigido a organizaciones). |
| | 4 | 34 | | | Nociones e instrumentos para el desarrollo económico local. |
| | 1 | 7 | 3 | | Roles y funciones, adecuación de estructura para impulsar el desarrollo económico local. |
| | 0 | 9 | 1 | | Elaboración de planes para desarrollo económico local. |
| Pasantía | | | | 1 | Experiencias en desarrollo económico local. |
| | | 1 | | | Participación ciudadana. |

Talleres y pasantías se miden por actividad desarrollada. La asistencia técnica se mide por municipio asistido.

* Basado en los informes institucionales de APODER 2007 y sus respectivos anexos correspondientes a esas regiones.



CUADRO 3. Contenidos y modalidades de fortalecimiento de capacidades por región de intervención en el momento estable de la gestión

| Momento estable (2008) * | Número de acciones ejecutadas por modalidad | | | | Contenidos |
|--------------------------|---|-----------|-------|------|---|
| | Apurímac | Cajamarca | Cusco | Nac. | |
| Talleres | 7 | 12 | 10 | | Diseño de PDI, reestructuración organizacional, manejo de sistemas administrativos, rendición de cuentas. |
| | 3 | 4 | 4 | | Instrumentos de desarrollo económico local. |
| Asistencia técnica | 15 | 20 | 18 | | Rendición de cuentas. |
| | 15 | 20 | 18 | | Presupuesto Participativo. |
| | 5 | 14 | 8 | | Adecuación de estructura para impulsar el desarrollo económico local |
| | 3 | 10 | 4 | | Promoción de programas y proyectos destinados a estimular la inversión privada. |
| Pasantías | | 1 | 1 | | Experiencias en desarrollo económico local. Gestión local concertada. |
| Municipio Escuela | | | | 1 | Desarrollo económico local. |
| Diplomado | 1 | 2 | | | SNIP Gestión pública descentralizada pública concertada. |

Talleres, pasantías, municipio escuela y diplomado se miden por actividad desarrollada. La asistencia técnica se mide por municipio asistido.

* Datos tomados del Informe Operativo enero - setiembre 2008. Programa APODER.



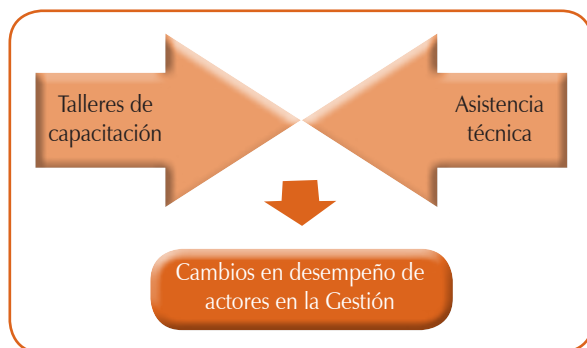
CUADRO 4. Contenidos y modalidades de fortalecimiento de capacidades por región de intervención en el momento de salida de la gestión

| Momento Preparación de salida (2006)* | Número de acciones ejecutadas por modalidad | | | | Contenidos |
|---------------------------------------|---|-----------|-------|------|---|
| | Apurímac | Cajamarca | Cusco | Nac. | |
| Talleres | 5 | 11 | 7 | | Rendición de cuentas, transferencia de la gestión municipal, políticas públicas. |
| | 5 | 11 | 7 | | Promoción de programas y proyectos destinados a estimular la inversión privada (DEL). |
| Asistencia técnica | 11 | 26 | 18 | | Gestión de Presupuesto Participativo. |
| | 4 | 15 | 8 | | Gestión y evaluación de planes. |
| | 11 | 20 | 17 | | Gestión local concertada y asociatividad municipal. |
| | 22 | 40 | 32 | | Rendición de cuentas. Elaboración de informe de gestión. |
| | 8 | 20 | 16 | | Instrumentos para el desarrollo económico local. Elaboración de planes de desarrollo económico local. |
| Intercambio | | 1 | | | Asociatividad municipal. |
| Diplomado | | 1 | 1 | | Diplomado en Desarrollo Económico Territorial. |

Talleres, pasantías, municipio escuela y diplomado se miden por actividad. La asistencia técnica se mide por municipio asistido.

* Basado en información del Informe Operativo 2006 de APODER.

Un análisis de los cuadros anteriores nos permite evidenciar que, en general, se ha ido pasando de un nivel informativo ampliamente demandado a través de talleres, fundamentalmente en temas vinculados con la eficiencia y transparencia en la gestión y con el desarrollo económico local, a la profundización a través de acciones de asistencia técnica en los mismos temas, pero en aspectos más instrumentales, acompañando procesos. Esta relación se repite a lo largo de todas las etapas de la gestión y es muy valorada por autoridades y funcionarios, porque les ha permitido cambios en la gestión.



El desarrollo de capacidades en desarrollo económico local es un buen ejemplo al respecto, dado que su instalación en las municipalidades, por ser una nueva competencia, ha demandado información clara y comprensible sobre los enfoques y nociones básicas. Esta se brinda en los talleres de capacitación, pero su instrumentación a través de planes de desarrollo económico, iniciativas de proyectos y rediseño de la organización para la creación de las oficinas en DEL se constituyó en una práctica en la gestión municipal mediante la asistencia técnica.

La profundización y especialización de autoridades y funcionarios en el tema se ha hecho posible en el marco de los diplomados en DEL impulsados en cada una de las regiones⁸. En ellos, desde una mirada crítica, analítica y creativa, se desarrollan capacidades de planificación, implementación y evaluación de procesos de desarrollo económico local.

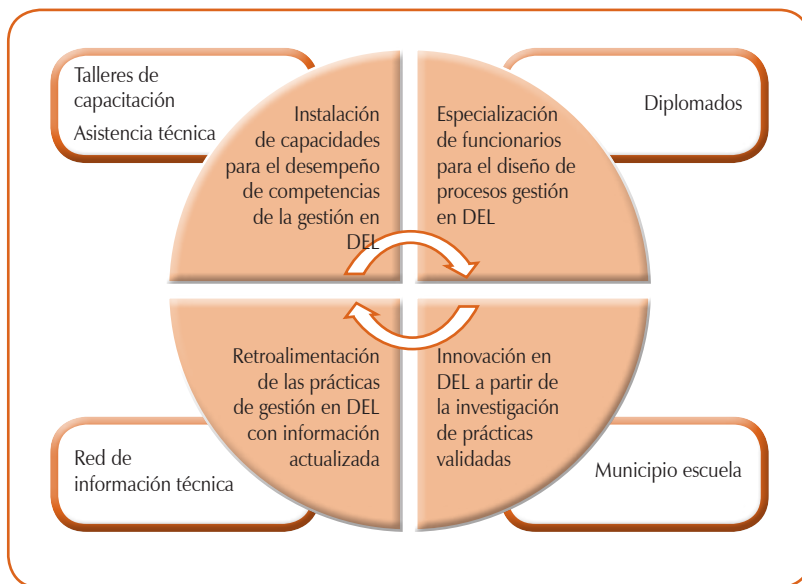
Las innovaciones en la temática, que son varias y muy ricas en cada una de las asociaciones, se han diseñado en el marco de los Municipios Escuela, espacios formativos experienciales que retroalimentan la práctica de gestión de las autoridades y funcionarios, desde el encuentro con sus pares y la investigación acción en torno a sus prácticas de desarrollo económico local.

Una estrategia complementaria a la formativa ha sido la red técnica de información desarrollada desde , que retroalimenta permanentemente la práctica de gestión de los funcionarios, proporcionándoles información legal actualizada, poniéndolos en contacto con los actores, más

⁸ Excepto en Cusco, donde ya existe un diplomado en Desarrollo Económico Local brindado por el Centro Guamán Poma de Ayala.



allá de la dispersión territorial, y alcanzándoles información audiovisual para mostrarles prácticas innovadores en gestión.



El desarrollo de capacidades en gestión descentralizada tiene una lógica similar. Los talleres cubren en parte la necesidad de contar con información (legal, contable, de gestión), aunada a la estrategia comunicativa de la red técnica de REMURPE, en razón de que esta temática se considera fundamental para no incurrir en trasgresiones a la Ley y cumplir con ella, debido a los constantes cambios en la legislación.

La asistencia técnica, por otro lado, se orienta a institucionalizar procesos participativos de planificación, elaboración de presupuesto y rendición de cuentas. En ellas habitualmente no solo participan los funcionarios de la municipalidad, sino también la sociedad civil, que forma parte del equipo técnico.

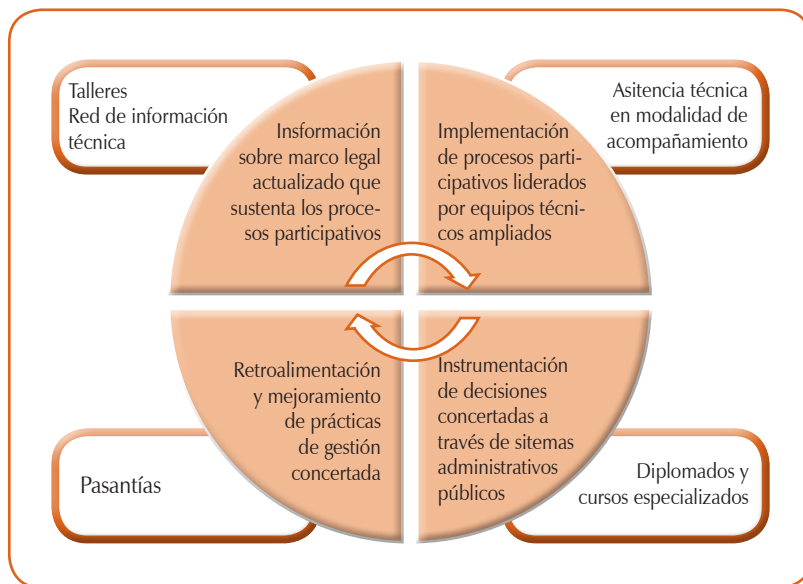
La asistencia técnica en estos temas ha revestido un carácter de acompañamiento, dada la presencia de los formadores o asistentes, quienes han reforzado al equipo en los procesos participativos, en razón de la particular importancia de aquellos en la gestión transparente y eficiente.



Otra particularidad en la asistencia técnica en procesos participativos es que su finalidad cambia de sentido a lo largo de la gestión: en el momento inicial de un gobierno municipal, interesa contar con el documento de presupuesto participativo y los planes útiles para la gestión, y en el momento estable de gestión municipal, se busca lograr una amplia y cada vez mayor participación de organizaciones de la sociedad civil y la institucionalización del proceso en los gobiernos locales asistidos, de tal manera que en el futuro todo el proceso esté en manos del gobierno municipal y las organizaciones existentes en su ámbito, y que no dependan de la presencia de un profesional externo.

Es en la demanda de instrumentación de las decisiones del Presupuesto Participativo y el diseño de políticas donde cobran importancia los diplomados, para profundizar en el manejo de temas vinculados con la gestión pública descentralizada, el desarrollo económico, la formulación de proyectos de inversión pública y los sistemas administrativos, entre otros. Aportan también en este proceso cursos cortos especializados en el tema.

Finalmente, las pasantías contribuyen al proceso de fortalecimiento de capacidades en gestión concertada y desarrollo económico, retroalimentando las prácticas desarrolladas y abriendo posibilidades al intercambio para recoger prácticas innovadoras y soluciones a los problemas que asumen las gestiones de las municipalidades rurales. Esta modalidad de capacitación es muy valorada, fundamentalmente por las nuevas autoridades y funcionarios.



d. Caracterización de las modalidades puestas en marcha

Es de particular importancia conocer la lógica interna de cada una de las modalidades desarrolladas por las asociaciones de municipalidades para el fortalecimiento de capacidades. Como se evidencia, las modalidades más desarrolladas fueron:

- Cursos cortos, talleres, encuentros y reuniones.
- Asistencia técnica, acompañamiento y asesoría.
- Diplomados y cursos cortos especializados.
- Municipio Escuela.
- Red de Información Técnica.

Para los cursos cortos se han tomado como ejemplo los casos desarrollados en Apurímac y Cajamarca (Administración Municipal) y en Cusco (SEACE); para la modalidad de asistencia técnica, se ha visto el caso del Presupuesto Participativo en un distrito del Cusco; como ejemplos de diplomado se han tomado en cuenta el que se desarrolló en Apurímac sobre Desarrollo Económico Local (DEL) y el de Gestión Pública Descentralizada realizado en Cajamarca; para el caso del Municipio-



Escuela se ha visto la experiencia realizada en la región San Martín, que tuvo como temas principales la Promoción del Desarrollo Económico Territorial y la Gestión de Recursos Naturales, y finalmente se ha realizado un análisis del funcionamiento de la Red Técnica de información de REMURPE.

Una constante metodológica en todas las modalidades es la lógica inductiva del aprendizaje, con orientación a hacer aplicativo cualquier contenido de formación.



Talleres de capacitación

Los talleres fueron diseñados con la finalidad de compartir información actualizada sobre la gestión local descentralizada y el desarrollo económico territorial, en un espacio que proporcione contenidos de manera clara y que genere, además, mutuos intercambios de información respecto de soluciones a los problemas concretos de la gestión.



La finalidad de la modalidad es informar, ampliar, actualizar conocimientos y la visión de los participantes sobre un tema específico y por lo tanto, propiciar cambios conceptuales básicos. En su desarrollo, además del aprendizaje, estos espacios permiten la interacción de los participantes, la construcción de relaciones de colaboración entre pares y el intercambio de información práctica en relación con la solución de problemas concretos de la gestión municipal.

La lógica interna de esta modalidad comprende:



Según los testimonios, los talleres fueron muy útiles para comenzar la gestión:

- A los funcionarios de la municipalidad de Río Grande en Apurímac les permitió tener cierta tranquilidad o estabilidad, para luego pasar a “pensar en cómo cumplir lo que habían ofrecido en la campaña electoral”. El alcalde de esta misma municipalidad manifiesta, además, que como resultado de la capacitación creció su confianza en sus funcionarios.
- Una apreciación similar se recogió en la municipalidad de Matara en Cajamarca, pero en este caso la preocupación estaba centrada en tener una contabilidad clara (transparente).
- En la municipalidad de Maranganí de Cusco, los talleres permitieron a los funcionarios la comprensión de los procedimientos administrativos previstos en el marco legal. Para la autoridad de esta municipalidad fue muy importante recibir talleres de capacitación sobre cómo se deberían hacer las adquisiciones (SEACE).

El balance es altamente positivo, no solo por lo expresado en la voz de los formados, sino por la altísima demanda de talleres, como se aprecia en el cuadro 2. Esta demanda significativa indica, por una parte, que lo



brindado no satisface plenamente las necesidades, y por otra, que existe la necesidad de ordenar y programar el abordaje de estos temas con miras a profundizar en esas materias y de tener una oferta de formación estructurada y armonizada.

Lo anterior implica, obviamente, el desarrollo de las actividades de capacitación bajo otras modalidades, dado que se requiere trascender la apropiación personal de información a la mejora de las prácticas de los equipos de gestión.

Asistencia técnica (acompañamiento, asesoría)

Esta modalidad es ejecutada con el fin de fortalecer, en autoridades y equipos técnicos de las municipalidades, habilidades y destrezas a través de acciones de soporte y acompañamiento, para que estos apliquen sus aprendizajes y mejoren su desempeño cotidiano.



Está dirigida a la capacitación en acción de las autoridades y equipos técnicos locales según el requerimiento o las necesidades de la municipalidad asistida. Busca como resultado final generar la sostenibilidad de los procesos, es decir, lograr que todos los involucrados pongan en uso los aprendizajes iniciales adquiridos en los talleres, aplicándolos al diseño e implementación de procesos e instrumentos de gestión.



El proceso de acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades también ha demandado de los solicitantes (municipalidades y las organizaciones existentes en su ámbito) el levantamiento de información relevante de las municipalidades sobre los procesos asesorados, es decir, elaborar diagnósticos básicos del contexto y autodiagnósticos institucionales.

A diferencia de los talleres, donde la mayor responsabilidad de quien facilita es poner a disposición un conjunto de información, la asistencia técnica requiere un experto en la gestión pública que conozca el saber hacer y maneje los procedimientos administrativos y de gestión con experticia. Por ello, las asociaciones de municipalidades ponen especial cuidado al seleccionar asistentes técnicos. El perfil diseñado para este fin fue:

- Experiencia y manejo de programas de desarrollo de capacidades, gestión local o descentralización.
- Conocimiento y manejo sobre aspectos de descentralización, concertación, participación ciudadana y desarrollo regional y local.
- Conocimiento y manejo sobre aspectos de gestión de gobiernos locales rurales.
- Conocimientos y habilidades para analizar, facilitar y acompañar procesos participativos, fundamentalmente procesos de planificación y concertación local.
- Conocimientos y habilidades para desarrollar estrategias de intervención y propuestas de desarrollo de proyectos, acordes con la realidad y la cultura de la zona y de sus actores.
- Capacidad para relacionarse con diferentes tipos de actores y conducir procesos de concertación y negociación.
- Aptitud para trabajar en equipo y transmitir conocimientos.



La lógica interna de esta modalidad comprende:



Un ejemplo de la efectividad de esta estrategia para la institucionalización de prácticas de gestión concertada se aprecia en la municipalidad de Quispichanchis - Cusco, donde los funcionarios de un municipio provincial fueron asistidos mediante sesiones periódicas cada cuatro o cinco meses. Cada una de esas reuniones contaba con una agenda de temas previamente acordados; en ellas no solo se contemplaban los planes, proyectos y los aspectos propiamente económicos y financieros, sino también se desarrollaron metodologías para lograr la participación y negociación con la población.

Según la funcionaria responsable de planeamiento de la Municipalidad de Quispichanchis, “las autoridades y equipo de funcionarios quedaron plenamente satisfechos con el profesional que los asistió y que REMUR Cusco identificó y propuso”, al punto que solicitaron y consiguieron que este profesional los acompañara todos los años.

Esta modalidad ha resultado ampliamente efectiva en la obtención de resultados en los distintos aspectos que se relacionan con la elaboración del Presupuesto Participativo y la Rendiciones de Cuenta. Los factores que han jugado a favor de ello tienen que ver con:



- La voluntad política e interés de la autoridad municipal.
- La disposición de su equipo de funcionarios.
- La empatía en la relación asistente-equipo técnico.
- La selección idónea del asistente técnico realizada por REMUR Cusco.
- La planificación de cada uno de los procesos.
- La elaboración y cumplimiento de agendas elaboradas con anticipación.

Diplomados (cursos especializados)

El Programa APODER apoyó el trabajo conjunto de la Secretaría de Descentralización de la PCM y REMURPE para el diseño e implementación de dos diplomados: Gestión Pública Descentralizada y Desarrollo Económico Territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades formulado bajo el liderazgo de la SD-PCM.



Los diplomados pretenden la especialización y profundización de los conocimientos de profesionales con algún grado académico o una revaloración de la experiencia de funcionarios con un mínimo de experiencia de cinco años en la administración pública o municipal.



Además del requisito señalado, los participantes deben contar con una autorización expresa de la autoridad municipal o regional, así como el compromiso de la autoridad de brindar facilidades de orden laboral para el participante. La contrapartida de ello es que el participante debe aportar con un proyecto o plan concreto a ser implementado desde su área.

En el caso del diplomado sobre Desarrollo Económico Territorial realizado en Apurímac, se buscó desarrollar las siguientes capacidades:

- Capacidad de análisis y orientación hacia los nuevos paradigmas del desarrollo económico territorial.
- Capacidad de diseñar políticas, grandes lineamientos y la visión de la promoción económica local concertada.
- Capacidad de crear un entorno macro favorable, diseñando un marco regulatorio que promueve al sector empresarial y productivo.
- Capacidad de diseño de políticas selectivas de fomento.
- Capacidad de planificación estratégica y operativa aplicada al DEL.
- Manejo de herramientas para el desarrollo económico.
- Capacidad de promover el sector empresarial y sus redes u organizaciones.

En el caso del diplomado sobre Gestión Pública Descentralizada, llevado a cabo en Cajamarca, las capacidades a desarrollar fueron:

- Identificar y entender los procesos locales y externos que influyen sobre el nivel de desarrollo local.
- Conducir procesos de gestión del desarrollo, vinculando la planificación estratégica y operativa a través de mecanismos como el presupuesto participativo.
- Habilidades de liderazgo y actitudes para mejorar la gerencia de los recursos humanos, los medios y las competencias de la organización, en función de metas y resultados.
- Identificar y decidir de modo concertado los tipos de intervenciones con mayor impacto en el desarrollo.



La lógica interna de esta modalidad no presenta secuencialidad, sino una diversidad de actividades que hacen posible el intercambio:



El proceso formativo culmina con la elaboración de una tesina cuyo tema tiene relación directa con uno o varios aspectos del ámbito del cual provienen los formados. Para la elaboración de la tesina se desarrollan talleres de metodología de investigación.

Para la evaluación de los participantes se tienen en cuenta ejercicios, ensayos, evaluaciones orales y escritas, valoración de la participación y aportes a los debates en clase, trabajos finales por cada curso y, lo más importante, un trabajo aplicativo grupal al final del diplomado.

En la evaluación de los participantes intervienen, además de los profesionales encargados de una materia específica, los coordinadores académicos de cada diplomado, instituciones promotoras públicas y privadas, docentes e instituciones educativas involucradas en la propuesta.

Además de las capacidades desarrolladas en los formados, un aporte fundamental alcanzado a través de esta modalidad es que ha incrementado la oferta de profesionales altamente capacitados en los dos grandes temas ya mencionados.



Por otro lado, entre las dificultades o problemas que se presentaron está el abandono de los participantes, debido a dos factores según manifiestan los coordinadores y organizadores:

- El nivel de exigencia.
- El que algunas autoridades o instituciones no brindaran plenas facilidades a los participantes.

Municipio Escuela

Esta modalidad, conceptualizada y desarrollada por REMURPE, “se basa en un modelo de interaprendizaje horizontal a través de la práctica, y tiene como base la educación popular y la metodología “de campesino a campesino”⁹.

Consiste esencialmente en una pasantía entre pares, en la que autoridades y funcionarios de municipalidades de diferentes lugares del país concurren a otro lugar con el fin de intercambiar experiencias y, por lo tanto, unos y otros aprenden y unos y otros enseñan. “El Municipio



9 Ayuda Memoria sobre el VII Municipio Escuela en Promoción del desarrollo económico territorial y gestión de recursos naturales, 2010.



Escuela busca formar capacidades políticas, gerenciales y técnicas para la gestión municipal y del territorio¹⁰.

Su realización implica varios pasos:

- Se define una temática general, en la cual tiene peso la coyuntura política municipal.
- Se definen asimismo los objetivos del aprendizaje.
- Se define el lugar al que se concurrirá.
- Se elabora un programa tentativo.
- Se coordina con municipios del ámbito que se quiere visitar.
- Se prevé todo el soporte logístico y administrativo.

La lógica metodológica del Municipio Escuela es:



Un ejemplo de esta estrategia lo constituye el VII Municipio Escuela, que tuvo como temas principales la promoción del desarrollo económico territorial y la gestión de recursos naturales. Se realizó en la región San Martín, y tuvo como objetivos específicos:

¹⁰ *Ibíd.*



- Comprender la importancia del rol promotor de los gobiernos locales en desarrollo económico territorial y gestión de recursos naturales.
- Conocer las experiencias promovidas por las municipalidades visitadas.
- Identificar instrumentos, mecanismos de concertación y gestión mancomunada para la promoción del desarrollo económico territorial y la gestión de los recursos naturales.

La evaluación hecha por los participantes sostiene que este Municipio Escuela “ha contribuido al reforzamiento de los enfoques de desarrollo económico territorial y gestión de recursos naturales”¹¹, y como parte de los resultados se expresa el alto “interés y motivación que han generado los conocimientos adquiridos” [...] y que los participantes tuvieron la “oportunidad de conocer distintas formas de organización y gestión pública”¹².

Red de información técnica

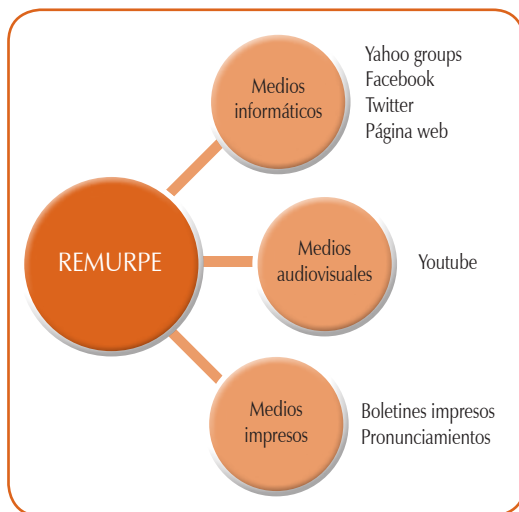
Esta estrategia de información/comunicación complementa los procesos de formación vividos por autoridades y funcionarios, aportando a generar una red de intercomunicación entre municipalidades rurales donde se pueden compartir los acontecimientos más relevantes de la gestión, pero además hacer circular información legal de suma utilidad para las gestiones locales.

Para tal fin, REMURPE utiliza diversidad de medios que permiten la difusión de los pronunciamientos, comunicados, eventos, cursos y actividades que realiza la red. Esta red comprende la comunicación interna con las municipalidades asociadas (autoridades y funcionarios), así como la comunicación externa con los medios de prensa.

La información de los cursos de capacitación circula por las cuentas que REMURPE tiene en medios informáticos, medios audiovisuales y medios impresos:

11 *Ibíd.*

12 *Ibíd.*



La Red de Información Técnica cuenta con 2140 miembros, a cuyos correos llega directamente la información, y se va alimentando con la incorporación de los asistentes que participan en los diversos eventos que realiza la red. En breve se prevé la incorporación de la red de información de la Asociación de Regidoras del Perú (AREP).





La cuenta de Facebook de REMURPE, que actualmente cuenta con 1514 amigos, y la página web, que tiene un promedio de 249 visitas diarias, se han constituido en espacios de intercambio muy fluidos.

Asimismo, la creación del canal de REMURPE en Youtube, que data del 3 de diciembre de 2008, a la fecha ha recibido 39 154 visitas, hecho que ha impulsado la necesidad de producir contenidos audiovisuales a través de videos instructivos e informativos y el uso de las transmisiones en vivo, como fuentes de apoyo a la capacitación de las autoridades y funcionarios. Las transmisiones en vivo quedan almacenadas en la cuenta que REMURPE tiene en el USTREAM y pueden ser vistas por los interesados en cualquier momento.

El boletín institucional impreso se distribuye en las actividades regionales que realizan las redes y cuenta con un tiraje de 1000 ejemplares.





III. BALANCE DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN



III. BALANCE DE LOS PROCESOS DE FORMACIÓN

Realizando un balance a partir de los diálogos sostenidos con autoridades y funcionarios, es posible sostener que se han logrado importantes avances en términos de fortalecimiento de capacidades, conformándose una masa crítica de profesionales y representantes para gestionar el aparato público a escala local en espacios rurales, con eficiencia y promoviendo la inclusión y el desarrollo humano en sus localidades. Un elemento a resaltar con relación a los resultados de los procesos de formación ha sido generar compromisos en estos actores para la generación de espacios de concertación y desarrollo y su institucionalización en las municipalidades, así como para brindar mejores servicios.

En el desarrollo de capacidades para asumir la competencia de promover el desarrollo económico local se ha superado lo previsto, dada la iniciativa y capacidad de innovación que han demostrado muchas municipalidades por la presencia de profesionales con capacidad de



iniciativa para identificar en el territorio adecuadamente las potencialidades e impulsar la iniciativas productivas y de servicios, en el marco de agendas concertadas de desarrollo económico.

Un factor a resaltar es el rol de las asociaciones de municipalidades en la implementación de estrategias de formación. A través de la sistematización, se evidencia que en su rol de facilitadores de procesos de desarrollo de capacidades aportan al logro de una gestión eficiente, a la mejora de oferta de profesionales formados en el territorio, así como a la asunción por las municipalidades de las nuevas competencias en el marco del proceso de descentralización.

Acerca de las mejoras en la gestión

A través de las estrategias implementadas por el Programa APODER en relación con las Asociaciones de Municipalidades e instancias como la Secretaría de Descentralización, se ha contribuido a fortalecer o desarrollar capacidades para mejorar el desempeño y gestión en los actores participantes de las propuestas de formación a diferentes niveles: autoridades, funcionarios y trabajadores o técnicos. Además, se constata que secretarios técnicos de asociaciones de municipalidades, de mancomunidades o redes han aprendido a gestionar en la práctica acciones de fortalecimiento de capacidades, incrementando con ello la comunidad de personas interesadas o involucradas en la temática municipal.

Estas capacidades fortalecidas tienen como punto de partida la demanda de los formados o actores: la totalidad de aquellos que fueron entrevistados para este estudio mostraron una actitud, interés y disponibilidad para incrementar sus conocimientos y habilidades con el fin de mejorar su desempeño en la gestión municipal. Por otro lado, son reconocidas y resaltadas por los formadores de los diplomados entrevistados.

La reiterada demanda, que como ya se ha dicho ha sobrepasado largamente las actividades programadas, también son un indicador positivo de la calidad de los conocimientos aportados y una validación de las diversas modalidades de formación que se aplicaron¹³.

13 Vale la pena mencionar que las municipalidades de Cajabamba y Matara, en Cajamarca, obtuvieron el primer puesto en el concurso “Buenas prácticas en gestión pública”, organizado por la ONG Ciudadanos al Día, y la de San Salvador, en Cusco, quedó seleccionada entre las tres mejores experiencias.



Esta demanda y su satisfacción, sin embargo, han estado marcadas por las circunstancias y momentos concretos en los cuales ejercían sus funciones los formados. Se ha identificado como un factor influyente clave las condiciones bajo las cuales empezaba un periodo de gestión, con dos situaciones que la caracterizan: el estado o condiciones en que se recibe la gestión municipal y las características del nuevo equipo gobernante.

Las nuevas gestiones, por lo general, han pasado por un periodo inicial de búsqueda de estabilidad; para pasar a un periodo estable (solo perturbado en pocos casos por procesos de revocatoria), y han terminado en un momento de preparación de su salida, todo este tiempo marcado por los procesos electorales que generan dos tipos de actitud en las autoridades y funcionarios: interés en la reelección en algunos casos, y necesidad de valorizar, relevar o consolidar la gestión realizada en otros.

Un factor que ha estado presente en todos los momentos es la constante modificación / actualización de la legislación vigente relacionada con la modernización y descentralización de Estado. Pese a ello, se ha constatado que no ha existido demanda específica de formación en temas legales: han sido los secretarios técnicos de las asociaciones de municipalidades quienes han ido comunicando y recordando a las municipalidades las obligaciones que se tenían que cumplir y las novedades en el campo legal.

Otro factor limitante para la gestión que tiene carácter estructural —y por lo tanto está presente en todo momento— ha sido la escasez de recursos humanos de las municipalidades rurales. Por un lado, es reducido en número, por lo que en las municipalidades más pequeñas un solo trabajador o un funcionario tiene que cumplir funciones de diferente orden. En este marco, los funcionarios requieren formación general en diversos aspectos de la gestión municipal, dado que la especialización no aporta a un mejor ejercicio de su función.

La conducta de algunas autoridades propensas al autoritarismo, la verticalidad o a la toma de decisiones según sus intereses ha sido considerada también como un factor que limita la aplicación de las capacidades



desarrolladas. Esta conducta ha sido detectada sobre todo en el momento final de la gestión¹⁴.

Finalmente, en términos de gestión, los municipios rurales han encontrado algunas limitaciones para establecer coordinaciones y gestiones o propuestas convergentes con las instancias regionales y nacionales de gobierno. Sin embargo, parte de estas limitaciones han sido superadas gracias a la asociatividad, desde el accionar conjunto de varios municipios agrupados en asociaciones o mancomunidades y al trabajo de incidencia política de sus socios o aliados.

Acerca de las nuevas competencias asumidas

Una demanda creciente está vinculada con la formación destinada a dotar de capacidades a autoridades y funcionarios para que puedan asumir las nuevas competencias asignadas en el marco del proceso de descentralización, lo que implica pasar de proveedores de algunos servicios a promotores del desarrollo de sus territorios.



¹⁴ “Ya están pensando en la reelección”, según Tomás Marín, secretario técnico de AMCEC. También se hizo alusión a ello en el Taller de Capitalización de Saberes. 13 y 14 de diciembre de 2010.



Justamente en esa dirección es que se han desarrollado diplomados en dos grandes temas: Gestión Pública Descentralizada y Desarrollo Económico Local; se han efectuado cursos cortos, y se ha asistido técnicamente a autoridades, funcionarios y trabajadores para la elaboración de instrumentos de gestión y administración.

Las acciones formativas en relación con los aspectos mencionados han logrado cambios en la visión con la que se ha enfrentado el gobierno municipal: se pasó de una mirada puesta en la realización de obras (muchas veces prometidas durante las campañas electorales) a una mirada de desarrollo territorial, incorporando dimensiones como la ética, la eficiencia y la transparencia. En ese sentido, la formación brindada ha servido para que las municipalidades se adecuen a las exigencias de sus nuevas competencias.

La experiencia previa también ha sido un factor de singular importancia y de referente para el desarrollo de las actividades formativas. En esta línea, las experiencias de gestión municipal alternativa o innovadora desarrollada por municipalidades como la de Limatambo en Anta, integrante desde el inicio de REMURPE, jugaron un rol importante.

Un factor que limita los procesos formativos es que aún no se ha determinado plenamente cuáles son las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno.

Acerca del incremento de la oferta de servicios profesionales

Los procesos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades implementados han tenido como uno de sus resultados el incremento de personas calificadas para satisfacer los requerimientos de la gestión municipal.

Una constatación de ello es la formación y consolidación de redes técnicas municipales, como la del Cusco, que el año 2008 contaba con más de doscientos técnicos municipales inscritos. Ellos establecen una comunicación directa para la ejecución de los diversos procesos de capacitación, fundamentalmente en temas de desarrollo económico local, y gracias al diplomado, se ha logrado crear también una red de funcionarios DEL en la región Apurímac.



La oferta de profesionales formados en aspectos clave de la gestión pública descentralizada no solo se ha incrementado y mejorado el perfil de los funcionarios de las municipalidades rurales, sino que ha provisto de profesionales calificados a los gobiernos regionales sobre todo en temas de desarrollo económico local y presupuesto participativo¹⁵.

Al estar marcada por la demanda, la oferta de personal más calificado para asumir responsabilidades en el ámbito municipal es muy variada o heterogénea; sin embargo, para el caso que nos convoca las asociaciones de municipalidades y las mancomunidades han actuado como “filtro” para identificar funcionarios con capacidades para asumir roles operativos y estratégicos¹⁶.

Un factor que ha contribuido desde fuera a la mejora de personal calificado es la iniciativa personal de acceder a recursos tecnológicos, hoy ampliamente difundidos y de poco costo, como la Internet.

15 Testimonio de funcionaria de municipalidad de la región Cusco.

16 En el Taller de Capitalización de Saberes, del 13 y 14 de diciembre de 2010, se definió como operativos a aquellos que tenían que hacer frente a obligaciones inmediatas con relación al otorgamiento de servicios municipales, y como estratégicos a aquellos cuya labor demanda una mirada de plazos mayores e integradora de diferentes aspectos del gobierno municipal.



Un factor limitante son los bajos ingresos económicos de las autoridades y funcionarios de municipalidades rurales, lo que dificulta sus posibilidades de acceder a programas o propuestas de formación altamente especializadas, como los diplomados en caso de que estos no sean subvencionados. En estos casos, el acceso a formación en general puede motivar más bien —desde el lado individual— la migración a la ciudad para trabajar en un municipio más grande.

A esto debemos agregar la situación de pobreza en la cual se encuentran los lugares más alejados de las ciudades —y, por lo tanto, sus municipalidades— lo que limita la disponibilidad de recursos presupuestales que puedan ser destinados a la mejora de capacidades de sus autoridades, funcionarios y trabajadores.

Hay que agregar, sobre este aspecto, que existe una alta rotación de técnicos municipales originada por la calidad de contratos laborales de carácter temporal que se ven obligados a suscribir y que la legislación consiente, aunque este hecho también puede explicarse por el legítimo interés de algunos funcionarios de mejora personal o familiar.

Balance de la efectividad de las modalidades

a. Cursos cortos

El principal aporte y logro de esta modalidad ha sido el brindar información para una amplia gama de temas o problemas muy puntuales cuya solución necesitaba de respuestas rápidas.

Sin embargo, la modalidad también ha servido como elemento de motivación. En ese sentido ha sido utilizado para lograr la participación de instancias de la sociedad civil en los procesos de elaboración del presupuesto participativo o para promover e incentivar a los productores para desarrollar actividades destinadas a la promoción económica local.

Los talleres han sido muy útiles y pedagógicos para los actores; sin embargo se ha reconocido dos grandes límites o debilidades. Uno de ellos es que, por la diversidad de temas abordados y de participantes, no ha tenido una tendencia convergente o complementaria. La segunda se refiere a la debilidad o prácticamente carencia de instrumentos para



efectuar un seguimiento y evaluar en qué grado se ha logrado desarrollar capacidades

Además cabe agregar que en esta modalidad los perfiles tanto de formadores como de formados no son muy rígidos o estrictos. Por un lado, se ha recurrido a formadores provenientes de distintas instancias como ONG, la administración pública o consultores privados; por otro, los actores formados también han llegado a estas sesiones de formación con experiencias e intereses bastante diferenciados.

b. Asistencia técnica especializada

La principal virtud de esta modalidad se encuentra en que al término del proceso deja un producto elaborado, necesario y útil para la municipalidad que lo solicitó. El caso más emblemático que se ha visto es la elaboración de presupuestos participativos.

El otro elemento a valorar de esta modalidad es que la formación brindada no converge en una sola persona, sea esta autoridad, funcionario o trabajador: la formación es brindada a un equipo o un conjunto de personas con intereses y responsabilidades afines y específicas. Además, en el caso de los presupuestos participativos es posible afirmar que la formación brindada también alcanzó significativamente a la población de la localidad, a sus representantes, es decir, a la sociedad.





Quienes nos dieron su testimonio han quedado ampliamente satisfechos con el consultor asistente, el proceso desarrollado con los trabajadores de la municipalidad y la población, con los materiales proporcionados, con las capacidades alcanzadas y aprendizaje logrados, así como con el producto final.

Pese a lo anterior, se ha constatado que en el perfil del responsable de esta actividad no siempre ha estado presente la exigencia de haber realizado actividad pedagógica o formativa.

c. Diplomados

Los principales logros con los diplomados están relacionados con la consecución de los objetivos que en cada caso se propusieron, y estos giran alrededor de la profundización de los conocimientos y del rescate y valoración de la experiencia de los participantes.



Así, es posible decir que los participantes mejoraron sus conocimientos y habilidades para identificar y entender los procesos de gestión pública descentralizada y de desarrollo económico territorial, contextualizar lo aprendido en función de sus necesidades, ser eficientes en su gestión, y mejorar su liderazgo y actitud para un eficiente manejo de recursos y para la toma de decisiones concertadas y democráticas.



Es importante señalar el valor que se ha dado a la experiencia con la que cuenta cada uno de los participantes. Tanto para formados y formadores, este ha sido un elemento básico, fundamental. Para este fin ha sido muy importante que en el diseño de los contenidos de los diplomados se hayan considerado las características específicas de los actores y que estas hayan sido expresadas por la instancia asociativa de las municipalidades, solicitante del diplomado e instancia que participó en la organización y diseño de uno de los diplomados¹⁷. Esta valoración de la experiencia en su momento fue transmitida y remarcada por los docentes, y por lo tanto, motivadora para los participantes.

Otro punto a resaltar es que alrededor de la organización e implementación de los Diplomados se ha constituido una serie de alianzas estratégicas que han permitido la articulación de la academia —a través de universidades de ámbito nacional y universidades de ámbito regional—, con los procesos de gestión local y regional y con organizaciones que promueven el desarrollo de capacidades en los espacios locales.

d. Municipio Escuela

Esta modalidad de pasantía desarrollada por REMURPE ha logrado reafirmarse como “la forma más sencilla [...] de promover una alta motivación de los líderes para la multiplicación de experiencias exitosas y la generación de saberes específicos”¹⁸, sobre la gestión municipal.

Su institucionalización, manifiesta en su ejecución anual por más de siete años, constituye el capital mejor logrado o más valioso; es más, la permanente reflexión sobre la estrategia y la conciencia de sus organizadores y promotores sobre la necesidad de introducir mejoras en cada nueva oportunidad son indicadores que deben resaltarse.

Además, como resultado de estas experiencias, REMURPE tiene publicaciones impresas, entre ellas un manual para el facilitador.

17 “En la fase de preparación prácticamente nos apropiamos del diplomado”, afirmó en entrevista una de las personas encargadas de la organización del Diplomado.

18 Entrevista con Yolanda Collaton: responsable de Desarrollo Económico de REMURPE



Desde el lado específicamente formativo, como resultado de las experiencias desarrolladas, el Municipio Escuela ha logrado que se produzcan intercambio de información, socialización de experiencias concretas y nuevos conocimientos relacionados con la gestión municipal.

Como parte de esos logros, la propuesta también ha logrado establecer con claridad los roles de cada uno de los agentes que intervienen.

En primer término, tenemos a los facilitadores:

- Los representantes, líderes, autoridades o funcionarios del municipio docente.
- El equipo técnico de REMURPE.
- c) Docentes invitados.

En segundo término se encuentran los participantes:

- Autoridades de gobiernos locales.
- Funcionarios y trabajadores de municipalidades.
- Líderes de organizaciones sociales locales.

En ambos casos, los agentes son seleccionados y deben cumplir un determinado perfil.

Según las fuentes consultadas, los puntos o elementos en los cuales es necesario conseguir mejoras están en el seguimiento posterior a la realización de un Municipio Escuela. REMURPE considera que no ha logrado establecer mecanismos para recoger la información de cómo se aplicaron o replicaron los aprendizajes obtenidos por los participantes.

También REMURPE considera que, al ser el Municipio Escuela una modalidad formadora completamente diferente, las experiencias que se desarrollan deben ser evaluadas con criterios distintos de los que se emplean para evaluar otras modalidades como los diplomados, por ejemplo. Esa forma de evaluación no ha sido elaborada bajo un sistema, y se reconoce que es un reto que es preciso abordar en el futuro.



e. Red de información técnica

Entre los logros fundamentales, se encuentra el uso de multimedios para reforzar las acciones de fortalecimiento de capacidades, así como el establecimiento de una red de intercambio entre municipalidades y técnicos socios.

Asimismo, la demanda de información didáctica sobre algunas normas legales impulsó la producción de materiales audiovisuales en apoyo a los procesos de fortalecimiento de capacidades.

Entre las limitaciones, se puede mencionar que aún no se integra en una sola administración web las páginas de las asociaciones socias de REMURPE, y tampoco se registra a todos los capacitados por todas y cada de las asociaciones en una sola base de datos común.

En todas las capacitaciones en diversos temas, deberían incluirse sesiones de manejo del portal web de REMURPE y de diversas herramientas para acceder a la abundante información que se difunde a través de los diversos medios que maneja. Muchas autoridades carecen de esta capacidad y no logran acceder a ella por falta de manejo de estas herramientas comunicativas.





IV. LECCIONES Y ORIENTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN MUNICIPIOS RURALES



IV. LECCIONES Y ORIENTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN MUNICIPIOS RURALES

Para el diseño de un programa de desarrollo de capacidades

Se propone lo siguiente:

- Es fundamental reconocer las características del actor en formación, determinando el rol que desempeña en la gestión pública local, sus saberes previos y la experiencia que sustenta su perfil.
- El siguiente paso recomendado es la identificación y determinación de las necesidades de cada uno de los sujetos de formación, te-



niendo como referencia un perfil ideal que alcanzar a partir de una revisión de los roles y funciones que debe cumplir en su cotidiano accionar, en el que es preciso incluir una actitud proactiva y concertadora. En el caso de funcionarios, es necesario considerar la búsqueda de capacidad gerencial. Para la identificación de necesidades se sugiere la realización de encuestas, aunque no se descartan otros mecanismos.

- Con el fin de rescatar la experiencia “el saber hacer previo de los actores”, es indispensable que en el diseño participen las autoridades, secretarios técnicos, formadores, y formados involucrados o que se involucrarán en la experiencia. También debería considerarse la posibilidad de involucrar a antiguos trabajadores y funcionarios municipales que pueden aportar desde su propia experiencia.
- En el diseño y posterior implementación de los diplomados y otros programas de capacitación, se propone involucrar a las universidades públicas o privadas y a entidades educativas privadas con experiencia en la formación de agentes promotores del desarrollo y de trabajadores vinculados con la gestión municipal, tanto del nivel nacional como regional.
- También es importante hacer el esfuerzo de buscar el concurso de formadores locales, que han estado vinculados a procesos de desarrollo de capacidades, en algunas regiones existen las Redes Técnicas, a las que sería valioso contactar.
- Se propone que el marco de referencia básico para el diseño de los programas de capacitación, sea el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades y los respectivos planes regionales si los hubiera.
- En cuanto a las modalidades, se sugiere que estas guarden relación con el carácter del sujeto de formación. Así, para los del nivel estratégico se sugiere los diplomados y maestrías, y para los de nivel operativo los cursos cortos y la asistencia técnica calificada. Sin embargo, no deben ser excluyentes: más bien sus contenidos deben armonizarse. Tal como se realiza hasta ahora, el Municipio Escuela puede ser considerado para ambos niveles.
- Se recomienda la identificación de técnicos formadores por especialidad y contar con un staff en cada asociación red o mancomunidad.



Para la organización y realización de un programa de desarrollo de capacidades

Se propone:

- Identificar y comprometer la participación de los diferentes actores (asociaciones, ONG, universidades, gobierno regional, redes técnicas) para la promoción y ejecución del plan de desarrollo de capacidades. Las asociaciones de municipalidades podrían jugar un rol articulador entre la oferta y la demanda, y mediante convenios o acuerdos escritos establecer las responsabilidades y compromisos de cada una de las partes, para un periodo anual o bianual.
- Recurrir a las universidades, entidades dedicadas a la formación de funcionarios municipales, formadores y a los aliados con los que se trabajaron las experiencias analizadas. Se sugiere prestar especial atención al concurso de las universidades.
- Contar con un directorio actualizado de actores: asociaciones, ONGs, universidades, consultores y organismos estatales, que estén vinculados al impulso de procesos de desarrollo de capacidades, a fin de generar sinergias.
- Generar el compromiso de las autoridades municipales para el apoyo y fortalecimiento de capacidades de sus técnicos y la ejecución de las propuestas de los capacitados. Proponer el establecimiento de algunos incentivos para los trabajadores que participan de los procesos formativos
- Proponer a las asociaciones de municipalidades la construcción de herramientas para monitorear los avances del proceso, y el seguimiento de actividades según compromisos asumidos.
- Realizar esfuerzos para la elaboración de indicadores que evalúen los conocimientos considerando las modalidades y metodologías aplicadas. Se sugiere que como parte de esos indicadores se considere o estén considerados: proyectos elaborados y gestionados, niveles de gobernabilidad local, eficacia en el gasto y la inversión y la gestión por resultados.
- Consolidar los espacios de articulación y coordinación entre los diferentes actores involucrados, para la ejecución de un plan de desarrollo de capacidades.



Para la institucionalización de los procesos de desarrollo de capacidades

Se propone:

- En cada municipio rural, promover la existencia de un plan de capacitación estructurado que permita a la autoridad organizar la formación en servicio de los funcionarios a los cuales encarga responsabilidades estratégicas y operativas, buscando para su ejecución el apoyo y trabajo coordinado con ONG, universidades y centros de formación superior. Esta inversión le permitirá mayor eficiencia en la provisión de servicios.
- Que el programa de desarrollo de capacidades tenga como marco de referencia un plan regional en el que estén consideradas las particularidades del ámbito o jurisdicción correspondiente. Debe buscarse, además, que el desarrollo de capacidades se convierta en política pública.
- Instrumentalizar políticas para el desarrollo de capacidades (ordenanzas que aprueban Plan de Desarrollo de Capacidades, ROF, MOF, CAP, PAP).
- Consolidar el rol articulador de las asociaciones y mancomunidades de municipalidades para la institucionalización de redes técnicas que permitan transformar a los formados de demandantes en oferentes.
- Apoyar a las asociaciones de municipalidades para que realicen acciones de incidencia con las universidades, con el fin de que el currículo universitario contenga un curso sobre gestión pública y funcionamiento del Estado.
- Establecer alianzas estratégicas con los gobiernos regionales y universidades en la perspectiva del desarrollo de capacidades para la gestión municipal.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de
Descentralización