



### **Programa CAPACIDES**

Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización

Un programa de InWent para los países andinos (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) 2007 - 2009

## **FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LAS MUNICIPALIDADES RURALES**

Elementos de debate y propuesta

Elizabeth Salcedo Lobatón



Capacity Building International  
Germany



## **Presentación**

### **I. Para una lectura común del Desarrollo de Capacidades en Municipalidades Rurales**

- 1.1. El concepto de capacidades
- 1.2. Competencias, Capacidades, Desempeños, Necesidades y Demandas
- 1.3. Capacidades y Desempeños básicos municipales
- 1.4. Las capacidades de las Municipalidades Rurales
- 1.5. Aprendizaje y Desarrollo de Capacidades
- 1.6. Sustento Legal del Desarrollo de Capacidades en municipalidades.

### **II. Reconociendo la oferta de servicios para el Desarrollo de Capacidades**

- 2.1. ¿Quiénes ofrecen programas de fortalecimiento de capacidades para Municipalidades Rurales?
- 2.2. ¿Qué características y problemas tiene la oferta de servicios existente?
- 2.3. Valoración de la oferta por parte de las Municipalidades Rurales

### **III. La voz de los actores: las Municipalidades Rurales**

- 3.1. ¿Cómo asumen el DC las Municipalidades Rurales?
- 3.2. ¿Qué demandan las Municipalidades Rurales?
- 3.3. Reflexiones de un primer diálogo de las municipalidades sobre Capacidades
- 3.4. ¿Existe una demanda satisfecha?

### **IV. Rutas de Acción hacia el fortalecimiento de un Sistema de Desarrollo de Capacidades para Municipalidades Rurales**

- 4.1. Lo avanzado por la Red de Municipalidades Rurales del Perú
- 4.2. Rutas para la reflexión, el debate y la acción

**InWent**  
**Oficina Regional Países Andinos**  
Av. Los Incas 172, San Isidro, Lima 27, Perú  
Fon: +51 1 441 9000, Fax: +51 1 441 14 62  
descentralizacion@inwent.org.pe  
[www.inwent.org.pe/capacides](http://www.inwent.org.pe/capacides)



## Presentación

Frente a la tarea de Desarrollo de Capacidades para mejorar la gestión municipal y teniendo en cuenta que hay diferentes conceptos, orientaciones y enfoques, es necesario tener una reflexión más integral, que responda a las diferentes necesidades y que contribuya al intercambio.

Es por ello la importancia de crear una agenda común para poder posicionar el tema que debe ser visto por las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, como política prioritaria para una reforma eficiente del Estado y el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos. El compromiso y decisión de los propios actores de la gestión pública es decisivo para mejorar esta tarea de fortalecimiento de las capacidades municipales.

Existen varias iniciativas desde el Estado y la sociedad civil que vienen promoviendo la generación de redes o plataformas, pero es necesaria desde el Estado una mayor convocatoria de las diversas iniciativas, incluyendo a la universidad peruana, como actor clave-para el fortalecimiento municipal y que puede ofrecer sostenibilidad a los procesos de capacitación.

La importancia, en especial del tratamiento de las capacidades institucionales de las Municipalidades Rurales motivo del desarrollo de este documento, tiene como fin el apoyar las competencias dadas en la Ley Orgánica de Municipalidades que menciona que es atribución del Concejo Municipal, aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades, promoviendo una cultura de ciudadanía democrática y fortaleciendo la identidad cultural de la población.

InWEnt enmarcado en su programa Fortalecimiento de capacidades para procesos descentralización en la región andina (CAPACIDES) pone en debate este documento que ha sido coordinado por la REMURPE.

Yenny Melgar Hermoza  
Coordinadora Técnica de Programas  
InWEnt – Oficina Regional Andina

# I. Conceptos y referentes básicos para una lectura común del Desarrollo de Capacidades en Municipalidades Rurales

## 1.1. El concepto de capacidades

Gran parte de las referencias o alusiones al término “Desarrollo de Capacidades de las municipalidades” en los últimos años, ha venido asociado a los procesos de reforma y descentralización del país, que a entender de algunos autores, son procesos que exigen de las instancias subnacionales “nuevas y mayores capacidades de gestión”<sup>1</sup>. El término *Desarrollo de Capacidades* ha sido introducido tanto por la academia como por los organismos de cooperación internacional con diferentes acepciones:

La reflexión más sociológica (y también psicológica) de las capacidades, parte de la necesidad de indagar por las condiciones de eficiencia y eficacia de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil, aportado estudios y análisis sobre lo que se concibe por capacidad de gestión institucional<sup>2</sup>, desarrollo organizacional y capacidad del Estado<sup>3</sup>

Desde el área de la administración por su parte, la preocupación ha estado centrada en la construcción de un cuerpo teórico que oriente a la llamada “administración o gerencia pública”. En esta perspectiva contamos con invalorable aportes que analizan las capacidades gerenciales del aparato público, en tanto “desempeños deseados”. Esta corriente de producción teórica tiene diversos aportes entre los cuales destacamos las propuestas de un nuevo gerencialismo público<sup>4</sup> y un aprendizaje institucional a partir de redes<sup>5</sup>

Finalmente, la educación de adultos, ha centrado su preocupación en los procesos de desarrollo de “competencias” (capacidades complejas) de la población adulta, posesionando el término capacidades en el “argot” de los procesos y programas formativos en gestión pública, y relevando la importancia de los procesos de aprendizaje en cualquier ámbito de transformación o reforma laboral.

Algunos aportes teórico-conceptuales en estas líneas de reflexión los conocemos desde Max Weber, uno de los primeros autores que reflexionó sobre las capacidades estatales. A partir de sus estudios, se sabe, que las capacidades de los órganos de gobierno, están asociadas a la eficiencia del Estado. “La burocracia pública cuenta con elementos que le permiten avanzar sobre la vida social y tornarla más ordenada, confiable, y disciplinada”. También Hilderbrand y Grindle (1994), señala que no todos los Estados poseen las mismas capacidades, estas varían de un Estado a otro, el dice


<sup>1</sup> Fleury, Sonia, La Reforma del Estado, INDES 2002.

<sup>2</sup> Existen diversas propuestas de análisis de capacidades de gestión gubernamental. Se puede revisar a Moynihan, Donald. Creación de un Sistema Basado en Capacidades y Desempeño. Documento Técnico PRODES. Lima 2003.

<sup>3</sup> Repetto Fabián. Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina

<sup>4</sup> Fleury, Sonia. Ibidem

<sup>5</sup> Losada, Carlos, De Burócratas a Gerentes. Inter-American Development Bank, 1999



que sobre las explicaciones de esta variación no hay acuerdo total en la literatura. Tampoco hay acuerdo en qué capacidades fortalecer y dónde poner recursos.

Mas adelante Grindle 1997, define la capacidad estatal como “la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” y Migdal 1998 enfatiza en la capacidad estatal como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad”. Este último concepto alude a un enfoque de capacidades centrado en la persona y no tanto en los procesos.

Sebastián Popik, (Argentina 1998), ha señalado que el campo de estudios en el área es diverso, y muestra una larga lista de enfoques, y diferentes referentes empíricos. Es por ello que algunas preocupaciones últimas han estado centradas en la necesidad de armar una agenda de investigación que aborde las capacidades estatales, de gobierno y de gestión. Este autor nos propone una metodología para analizar capacidades de gobierno.

Desde este texto, coincidiendo con el enfoque de Repetto Fabian (BID 2004), queremos resaltar que las instituciones municipales constituyen un aspecto central en la construcción de la “capacidad estatal”. Su análisis nos permite identificar problemas, para diseñar y gestionar las políticas públicas con la participación de multiplicidad de actores., de allí su importancia y tratamiento, sobre todo en un proceso de reforma como el que vive el país. La capacidad es por tanto “...una aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”<sup>6</sup>, sin embargo cabe señalar que esta aptitud institucional tiene a su base capacidades personales de sus líderes y gestores.

Para fines de este trabajo, vamos a entender el desarrollo de las capacidades municipales como un *proceso intencionado de generación y/o mejoramiento permanente y progresivo de las capacidades y los desempeños de los actores (autoridades y funcionarios), y de las instituciones municipales, en proceso de reforma y descentralización, hacia una gestión pública participativa eficiente y eficaz, orientada a un desarrollo humano y territorial.*


Ante todo el concepto que proponemos se define un proceso de “generación” y /o “mejoramiento”, de capacidades, aludiendo a que la estrategia central para abordar este tema debe partir no solo una acción de mejoramiento de condiciones y capacidades pre-existentes, sino ante todo deberá diseñar una estrategia de generación de nuevos actores y nuevos liderazgos con una nueva cultura de gestión”.

El concepto también alude al carácter “intencionado” de la acción de desarrollo, poniendo un énfasis en su carácter planificado. Los procesos de mejoramiento de desempeños son procesos de carácter técnico, cuyo diseño parte de la identificación de necesidades y problemas, hace uso de metodologías que contemplan los procesos psicológicos de aprendizaje y son procesos susceptibles de ser evaluados en sus resultados.

El concepto señala que el Desarrollo de Capacidades es un “proceso”, en tanto tiene etapas progresivas, por tanto no puede exhibir resultados en el corto plazo (sólo productos concretos). Y se mide en el “mejoramiento de desempeños” de los “actores”

---

<sup>6</sup> Repetto Fabian (BID 2004)



(cambio de actitudes, nuevo conocimiento o mejores habilidades) y en las instituciones municipales, entendido esto como desempeño eficiente de funciones o competencias. Por tanto el Desarrollo de Capacidades no puede limitar su medida de éxito a medidas como el “número de eventos educativos” o al “número de asistentes a un curso”. En este concepto, los programas formativos, la información, la capacitación, la asistencia técnica, las experiencias de ínter aprendizaje, las actividades de autoaprendizaje, entre otras, constituyen **modalidades educativas** que sirven al fortalecer capacidades de los actores e instituciones.

## 1.2. Competencias, Capacidades, Desempeños, Necesidades y Demandas.

En el “argot” utilizado en los procesos de Desarrollo de Capacidades, solemos dar diferentes acepciones a conceptos básicos que definen la orientación de los procesos a seguir. Como en todo campo especializado, los procesos de Desarrollo de Capacidades se nutren de concepciones y enfoques que diversos autores van produciendo en ánimo de una mejor comprensión de los procesos. En ánimo de contar con algunas definiciones operacionales para una mirada común de la materia de análisis, compartimos a continuación algunos referentes importantes.


Todo proceso de formación se orienta al logro de determinados comportamientos y/o desempeños deseados. Dichos desempeños hasta hace algunos años, eran trabajados a manear de conjunto de “contenidos” vinculados a las diferentes áreas de formación. Con el tiempo se demostró que el dominio de dichos contenidos, no garantizaba un buen desempeño y no respondía a los requerimientos de los diferentes ámbitos profesionales y labores reales. Surge entonces la noción de “competencia”, ahora muy utilizada, pero poco comprendida en la importancia de su construcción.

El término “**competencia**” tiene diversidad de definiciones. En este caso la definimos a como la **“capacidad de movilizar un conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes, que permitan un desempeño exitoso en una situación personal/social determinada”**.

De acuerdo con esta definición la competencia constituye una estructura psicológica compleja que supone la conjunción de:

- Un conjunto de **conocimientos** relacionados con los comportamientos implicados en la competencia. (saber)
- Un conjunto de **habilidades** que permiten poner en práctica los conocimientos que se poseen. Se puede hablar de habilidades técnicas, habilidades sociales y habilidades cognitivas.(saber hacer)
- Un conjunto de **actitudes** acordes con las principales características del entorno organizacional y/o social. (saber estar)
- Un conjunto de **aspectos motivacionales** responsables de que la persona quiera o no realizar los comportamientos propios de la competencia. (querer hacer)

Así mismo, esta definición alude a la “ejecución exitosa” de una actividad, que puede ser laboral o de otra índole. Una persona es “competente o muestra competencia” en la realización de una actividad, si esta es realizada de manera eficiente y eficaz.



De acuerdo con esto la competencia se define también como un desempeño concreto y observable ya que se pone de manifiesto cuando se ejecuta una tarea o se realiza un trabajo.

Las **capacidades** son en cambio aquellas aptitudes para hacer, conocer y sentir que de manera innata posee cada persona para alcanzar éxito en un determinado ámbito. Las capacidades pueden ser de diferentes tipos: cognitivas, psicomotrices, de autonomía y de equilibrio personal, de interrelación personal, y de inserción social.”

Las capacidades se caracterizan por

- **Su evolutividad:** Un niño de pocos meses ya ha desarrollado la capacidad de observar pero, durante su vida irá progresivamente interiorizando la precisión, la rapidez, hasta incluir una parte de su intuición.
- **Su posibilidades de transformación:** Las capacidades al tomar contacto con el medio ambiente, con los contenidos, con otras capacidades, con situaciones, las capacidades interactúan, se combinan y generan progresivamente nuevas capacidades cada vez más operacionales, como leer, escribir, calcular, negociar, organizar.

La capacidad se diferencia de la competencia en que la primera constituye los recursos con que cuenta una persona, mientras que la segunda es la utilización que de estos y otros recursos hace la persona para realizar una actividad. Es decir que la capacidad representa la potencialidad de la persona, mientras que la competencia representa un desempeño concreto y real.


De acuerdo con esto el desarrollo de una competencia, supone a su vez el desarrollo de un conjunto de capacidades que la conforman, así como de algunos conocimientos y actitudes.

El término **desempeño** alude a la realización o ejecución de una acción, o comportamiento vinculado con una tarea o función asociado generalmente al ámbito laboral de una organización o una empresa.

Un desempeño puede constituir la evidencia de una habilidad o de una competencia. En este último caso el desempeño constituiría la evidencia de un constructo psicológico que combina lo cognoscitivo (conocimientos y habilidades), lo afectivo (motivaciones, actitudes, rasgos de personalidad), lo psicomotriz o conductual (hábitos, destrezas), y en el que además se ha alcanzado cierto nivel de eficiencia. De acuerdo con esto alcanzar cierto nivel de calidad en un tipo de desempeño, puede designarse también como haber alcanzado determinado nivel de competencia para una tarea o grupo de tareas específicas.

Es común también señalar en estos tiempos que los programas de capacitación deben responder no solo al Desarrollo de Capacidades o competencias, sino a **necesidades y demandas de capacitación**.

En términos genéricos, la necesidad se define como “la condición en que algo es necesario, deseable, útil o buscado. Algo que uno desea o debe tener”, y como sinónimos de este término se establecen: escasez o carencia.



Las necesidades de capacitación entonces, se pueden definir como la desviación real entre el desempeño de una persona (por escasez o carencia de las competencias necesarias) y el desempeño práctico que en un determinado ámbito profesional o laboral se tienen previsto para la función o puesto de trabajo que esta persona realiza (condición deseable o buscada).

Las necesidades de capacitación deben considerarse en un sentido amplio, es decir, que pueden existir necesidades de aprendizaje de tipo cognitivo, técnicas, actitudinales, emocionales, y volitivas.

La identificación de las necesidades de capacitación constituye el punto de partida para la implementación de una intervención pedagógica. De acuerdo con esto, es importante al momento de realizar una investigación para la identificación de dichas necesidades, distinguir los:

- Problemas que se resuelven con procesos educacionales.
- Problemas ajenos a la capacitación que se resuelven con otras medidas (organizativas, gerenciales, motivacionales, técnicas).

Las necesidades de capacitación pueden no ser explícitas o conscientes para los propios sujetos que muestran estas carencias o necesidades.

**Las demandas de capacitación**, tienen como base las necesidades conscientes de capacitación, que uno o más actores deciden hacer explícitas ante la posibilidad de una oferta de servicios.

A diferencia de las necesidades propiamente de capacitación, las demandas no sólo parten de carencias realmente sentidas por los sujetos, sino de expectativas creadas frente a lo que consideran como un recurso potencial de apoyo. Por ello las demandas cobran un alto sentido subjetivo, que puede distanciarse de las necesidades reales.


Las demandas de capacitación pueden ser de diversa índole: demanda de nuevos saberes (cognitivos, o técnicos); demandas de mejoramiento de actitudes o comportamientos (que en general son más difíciles de ser expresadas por los actores); y también demandas de bienes o servicios específicos vinculados al Desarrollo de Capacidades.

Por el alto componente subjetivo que enfrentan, las demandas deben ser analizadas y confrontadas con las necesidades y capacidades, antes de ser consideradas como sustento de un programa de fortalecimiento de capacidades.

### **1.3. Capacidades y desempeños básicos municipales**

Una de las preguntas de fondo en el análisis de los procesos de Desarrollo de Capacidades de las municipalidades es ¿de qué capacidades o desempeños hablamos? ¿Han sido determinados e algún momento cuales son esos desempeños clave para lograr instituciones competentes, eficientes y eficaces?

Algunos proyectos ofertantes de servicios de capacitación dirán que sí partieron de una identificación de capacidades y desempeños requeridos, otras dirán que partieron de necesidades y demandas, y quizá la mayoría de ofertantes habrán optado como era la práctica anterior de definir “contenidos” de capacitación necesarios para las municipalidades.



Durante estos años, pocos han sido los esfuerzos serios por organizar un “perfil” de capacidades y desempeños básicos para las municipalidades del país.

Cada programa o proyecto, identificó lo suyo, sin advertir si la rigurosidad científica de tal proceso de identificación, o bien sin advertir que trabajaba en una línea de complementariedad o duplicidad de esfuerzos con otras intervenciones.

Y es que no existe, a la fecha en el país, un instrumento orientador (diagnóstico o perfil,) que habiendo sido riguroso en el levantamiento de un diagnóstico municipal, proponga una gama de “capacidades esenciales” o “desempeños básicos” personales e institucionales, que guíen el accionar de los programas que día a día se desarrollan con estos actores y en un sentido de progresión y acumulación de saberes.

Desde el año 2002 en que GRADE<sup>7</sup> llevo a cabo un estudio<sup>8</sup> para la construcción de una tipología de municipalidades, sobre la base de la identificación de capacidades financieras o de gestión, no han habido mayores esfuerzos institucionales por avanzar en la tarea. Ni el ex Consejo Nacional de Descentralización, ni la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, ni la reciente Secretaría de Descentralización, han mostrado interés por la creación de un sistema de identificación y medición de capacidades, tarea que desde el año 2005 estuvo propuesta desde el CND para realizarse con apoyo de la cooperación internacional<sup>9</sup>.

Actualmente solo se cuenta con esfuerzos parciales de identificación de prioridades, desde lógicas diferentes. Algunos apuestan a mejorar capacidades, otros atender necesidades o demandas.

Uno de estos esfuerzos institucionales lo viene realizando la Red de Municipalidades Rurales, en el objetivo de identificar y organizar la demanda y las necesidades de los actores municipales: alcaldes, regidores y regidoras, técnicos municipales y técnicos de las asociaciones y red. Desde la concepción de REMURPE el conocimiento de la demanda debe producirse por autodiagnóstico<sup>10</sup> de las propias municipalidades, lo cual las involucra como actores de su propio proceso de mejoramiento de la gestión; o bien a través del levantamiento de información permanente desde la Red, en base a indicadores clave, y en las diferentes actividades formativas. Esta tarea viene permitiendo una mayor direccionalidad de los programas de capacitación y el uso de metodologías adecuadas a cada grupo demandante.

## **1.4. Las capacidades de las Municipalidades Rurales**

El tratamiento de las capacidades institucionales de las Municipalidades Rurales, además de considerar el abordaje de un conjunto de “dimensiones” o “desempeños” requeridos para cualquier otro órgano estatal, tendrá necesariamente que recuperar


---

<sup>7</sup> Grupo de Análisis para el Desarrollo

<sup>8</sup> El Estudio realizado por grade se denominó: La Heterogeneidad de las Municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú. Fue desarrollado por los investigadores Martín Valdivia y Máximo Torero

<sup>9</sup> Proceso de Descentralización 2005-2006. Balance y desafíos. PRODES -USAID

<sup>10</sup> Ver propuesta de Auto evaluación del Buen Gobierno Municipal Rural. REMURPE, APODER Año 2006



las características esenciales de lo se caracteriza como “rural en nuestro país” y que definitivamente las enfrenta a retos de gran alcance.

#### **1.4.1. La Ruralidad en el Perú**

Lo rural, como espacio territorial interdependiente de lo global, y como proceso socio-económico y cultural, encierra potencialidades y necesidades crecientes.

Los espacios rurales se definen<sup>11</sup> en nuestro país, como aquellos territorios donde el peso demográfico de la población rural representa para el país casi un tercio de su población total; donde el espacio rural ofrece el suministro de alimentos básicos que requiere la población total del país, representa la base de los recursos naturales y la biodiversidad en la oferta de servicios ambientales. Su dinámica económica muestra baja rentabilidad de sus actividades agrícolas, restricciones para acceder a activos productivos, fragmentación de la pequeña propiedad.

En el medio rural las capacidades humanas, muestran altos índices de pobreza, precario desarrollo del capital humano, vulnerabilidad de su población. A nivel de infraestructura económica, hay una decreciente inversión pública, deficiente infraestructura de riego, deficientes vías de comunicación. A nivel de servicios para la producción, hay dispersión y descoordinación de servicios, sistemas de información deficitarios, bajo financiamiento agrario, y finalmente a nivel de su capital social, se enfrenta debilidad en las organizaciones sociales, discriminación social y cultural, débil institucionalidad.

El 27% de la población peruana, ocupa el 62% de los distritos rurales, y el 73% de la población se encuentra asentada en áreas urbanas.


Los órganos de gobierno de los espacios rurales, han iniciado una etapa de profundos e importantes cambios, como consecuencia del proceso de reforma del Estado, del nuevo rol que les asigna la Ley Orgánica de Municipalidades y del proceso de descentralización que vive el país. Pero sin duda también observan cambios en razón a las fuertes demandas de una población que es ahora más conciente de sus derechos, y porque hay un afianzamiento de prácticas democráticas surgidas en estos espacios, las cuales vienen liderando nuevas formas de gestión en algunos gobiernos locales.

Los gobiernos locales rurales, en marco de actores institucionales de la gestión pública, se sitúan como instituciones con cierta fragilidad, por la distancia que exhiben entre sus capacidades reales y los grandes retos que enfrentan actualmente. Estas instituciones son de un carácter muy heterogéneo en tanto condiciones para enfrentar el desarrollo.

Pocos estudios, en los últimos años se han ocupado de la identificación parcial de algunas variables que distinguen a las Municipalidades Rurales, buscando estratificarlas para una mejor comprensión de su realidad, sin embargo no se ha arribado a una tipificación o caracterización que permita una observación mas sistemática de sus características y dinámica.

---

<sup>11</sup> <sup>11</sup> Estrategia Nacional de desarrollo Rural. PCM 2004



Para la Red de Municipalidades Rurales<sup>12</sup> frente a los factores adversos que enfrenta la ruralidad y la fragilidad de sus órganos de gobierno, durante los últimos veinticinco años se ha planteado para estas municipalidades nuevas posibilidades: sus capacidades han crecido más a prisa que las atribuciones, se han afirmado valores culturales, se han implementado procesos de gestión democráticos y participativos y recientemente se ha abierto la posibilidad legal de acción a través de mancomunidades.

Según la definición propuesta por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 los gobiernos locales rurales son aquellos que se encuentran ubicados en zonas que enfrentan características de ruralidad. Por definición son zonas rurales, aquellos territorios cuyas capitales de provincia o distrito exhiben una población urbana que no es mayor al 50% (cincuenta por ciento) de su población total.

De acuerdo a esta denominación, las Municipalidades Rurales del Perú, constituyen más del 60% del total de municipalidades del país y tienen como característica común una particular debilidad para cumplir con sus roles de representación de los ciudadanos, la promoción del bienestar de todos, la prestación y/o regulación de los servicios públicos locales, y el fomento de la planificación y gestión del desarrollo local.<sup>13</sup>

La raíz fundamental de su precariedad encuentra explicación en una tradición centralista que ha limitado la adecuada distribución de recursos económicos, y también ha restado poder político y administrativo a las administraciones locales.

#### **1.4.2. Capacidades necesarias en un Gobierno Rural**

Como ya hemos señalado las instituciones públicas en general deben desarrollar desempeños básicos más o menos estandarizados. Pero su carácter rural las enfrenta permanentemente a retos de carácter diferenciado.

La conducción política y gerencia de servicios para el desarrollo deberán exhibir capacidades estratégicas para enfrentar en lo económico: la promoción y apoyo de pequeñas unidades de producción para la subsistencia y Mypes/Pymes, en un marco de cultivos estacionales y/o de baja productividad y poco acceso al mercado. Aunque también deberán aprovechar la promoción y explotación de su potencial paisajístico, cultural e histórico con fines turísticos y su biodiversidad.

En lo económico, un gobierno local rural requerirá capacidades no solo para potenciar a la producción de subsistencia, sino también para identificar las ventajas competitivas de productos y/o servicios del territorio.


Los territorios rurales concentran recursos naturales diversificados (agua, forestación, recursos animales, recursos biológicos) y estratégicos (minería, agua, productos de agro exportación) lo cual brinda diversas posibilidades de actividad económica, que deben ser bien aprovechados.

En lo social, el gobierno local rural deberá enfrentar retos derivados de la situación de pobreza y pobreza extrema de un significativo sector poblacional focalizada en algunas

---

<sup>12</sup> Quedena, Enrique. Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales, Tomo 1. REMURPE Lima 2006

<sup>13</sup> Sistematización del Proceso de Incidencia Pública de las Municipalidades Rurales. Calandria



zonas del país, los elevados niveles de mortalidad, la alta incidencia de desnutrición crónica, la mala calidad de la educación y postergación de las niñas. La fuerte dispersión demográfica hace que el acceso de la población que dificulta el acceso a los servicios básicos.

El gobierno rural también requerirá capacidades para potenciar la producción agropecuaria, que usa suelo, agua y energía familiar, en miras a lograr la seguridad alimentaria de su población.

En lo ambiental, es cada vez más frecuente la fuerte presión sobre los recursos naturales, no sólo por el uso poco cuidadoso de suelos y aguas por parte de los agricultores, sino por la contaminación de las fuentes de agua por la industria extractiva, sea esta minera o petrolera. Las Municipalidades Rurales enfrentarán las consecuencias de los relaves mineros y petroleros, la generación de conflictos en las comunidades andinas y amazónicas, y el perjuicio de su medio ambiente.

A todas estas características se suma la propia debilidad institucional de los gobiernos rurales, los escasos recursos económicos, el reducido personal, las estructuras organizativas precarias; así como el debilitamiento general de las organizaciones comunitarias con las que deberá interactuar, en un marco de pobreza.

Es por ello que cuando nos referimos a las Municipalidades Rurales, aludimos a la necesidad de generar capacidades para la construcción de modelos alternativos de gestión, donde la eficiencia, la transparencia, la participación entre otros, constituyan atributos que permitan la construcción de una sólida institucionalidad capaz de enfrentar las debilidades más comunes que las caracterizan.

## **1.5. Aprendizaje y Desarrollo de Capacidades**

Producir aprendizajes significativos, no es una tarea sencilla, ni producto de la improvisación. Para desarrollar capacidades o mejorar desempeños es necesario contar con una o más estrategias educativas, que permitan fijar nuevos aprendizajes (cognitivos, procedimentales y actitudinales) en los actores clave, que a su vez generaran transformaciones institucionales.


En educación sabemos que los procesos de aprendizaje en los adultos tienen un conjunto de requisitos y condiciones que lo hacen factible. Por tanto, no toda actividad de enseñanza es capaz de producir aprendizaje.

Lograr que la gente aprenda es un arte y una ciencia de la que todos podemos aprender para mejorar la calidad de nuestras actividades educativas.

Los procesos metodológicos tendientes a producir aprendizajes tienen un orden, son sistemáticos, intencionales y responden a un diseño pre-establecido.

Para construir una dinámica favorable al aprendizaje, se recomienda atender por lo menos a tres requerimientos:

- Conocer las necesidades de fortalecimiento y contar con un perfil orientador del proceso de aprendizaje.

- 
- Contar con un diseño metodológico que permita lograr los aprendizajes propuestos.
  - Realizar una conducción efectiva del proceso.

En todo esquema metodológico se debe tener en cuenta que hay dos elementos que deben ir estrechamente relacionados, *el proceso mental que vive el adulto* que participa de la actividad educativa, y la *organización de las actividades de aprendizaje*. Ambos aspectos tienen que guardar muy estrecha relación.

Lograr que un adulto obtenga nuevos saberes supone necesariamente que ese adulto esté motivado a aprender, reciba nueva información que le permita construir nuevo conocimiento en base a otros anteriores ya logrados, y retroalimentar su saber para que se fije en su memoria de largo plazo.

Una acción de Desarrollo de Capacidades para ser efectiva debe por lo menos desarrollar una actividad inicial de motivación o de llamada de atención, para provocar la toma de conciencia del adulto sobre aquello que va a aprender.

Luego de este momento se podrá iniciar el proceso de aprendizaje privilegiando la parte vivencial o la experiencia más concreta. Si no se pudiera acceder a la experiencia directa, es recomendable aludir a la problematización, presentación de casos, o bien conocimientos concretos y fáciles de reconocer. Un segundo paso en el ejercicio de “conocer”, es provocar la generación de respuestas o interpretaciones de la realidad presentada, esto estimulará a los participantes a agotar los recursos ya aprendidos disponibles en términos de respuesta. Esta actividad prepara la mente a “enganchar” un nuevo conocimiento sobre la materia.

*Simulando al proceso que realiza un procesador, diríamos que es como intentar abrir una carpeta sobre el tema, para descubrir que hay en ella, antes de grabar un nuevo archivo relacionado.*

Un tercer paso indispensable será entregar, bajo cualquier modalidad la nueva información prevista, que el gráfico<sup>14</sup> de abajo aparece como fortalecimiento teórico. La fijación del nuevo conocimiento solo se dará al aplicar prácticamente lo aprendido, por lo cual quien lidera la acción de aprendizaje deberá prever alguna forma de realizar una aplicación práctica que fortalezca el conocimiento teórico recibido.

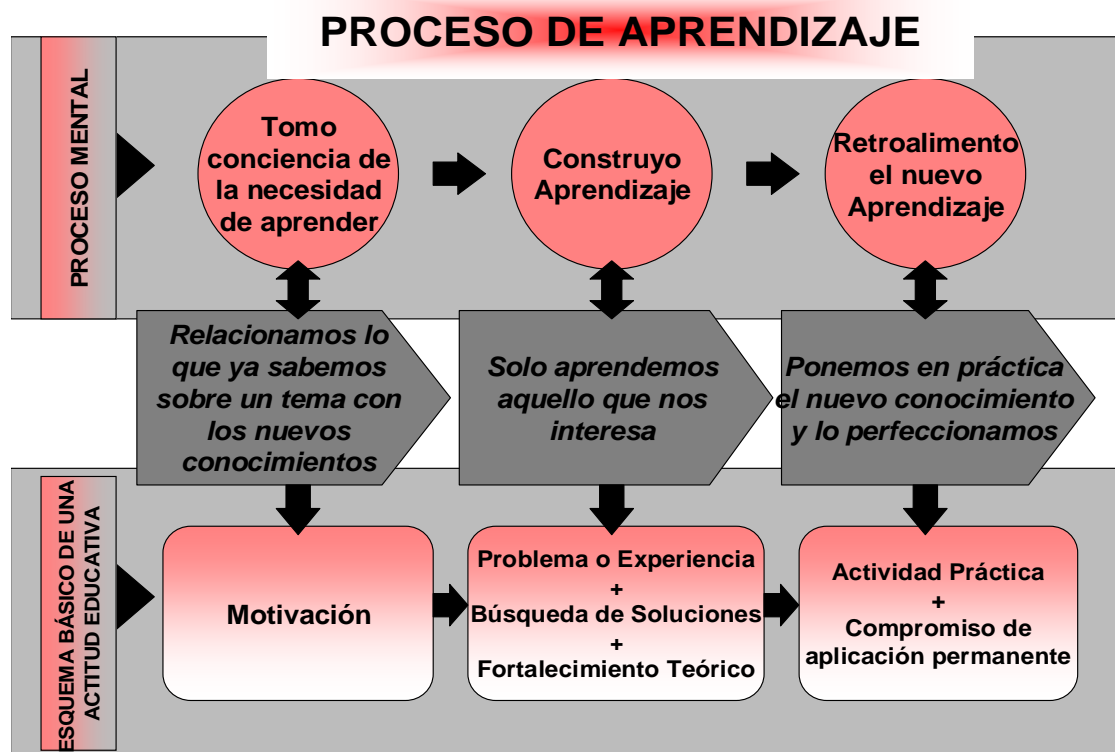
Un buen facilitador de procesos de Desarrollo de Capacidades con buen criterio puede variar o alterar el orden de las actividades, pero siempre respetará el cumplimiento de estas etapas que exige el proceso psicológico de aprendizaje.

Si estas formas metodológicas son obviadas el aprendizaje no se produce, o se produce parcialmente. Por ello cada actividad de Desarrollo de Capacidades supone una combinación de múltiples factores, que no necesariamente pasan por tener sesiones teóricas o lejanas a la realidad. La participación de todos los sentidos: el escuchar, el ver y el hacer, refuerzan en gran medida el proceso.

---

<sup>14</sup> Tomado de Salcedo Elizabeth. Municipio Escuela: Un proceso de Inter aprendizaje. REMURPE, 2007

Gráfico Nº 1: Proceso de Aprendizaje




Un modelo de Desarrollo de Capacidades para Municipalidades Rurales debería considerar los siguientes elementos:

- Sustentarse en una concepción política de la educación, asumiendo los procesos de enseñanza –aprendizaje como espacios de transformación hacia objetivos pre-fijados.
- Basarse en los principios metodológicos propuestos por la Educación de Adultos.
- Promover no sólo la producción del conocimiento, sino su gestión para fines de construcción de organizaciones inteligentes.
- Recuperar el inter aprendizaje como modalidad central para aprender de la experiencia.
- Recuperar la base normativa existente para construir gradualmente sistemas mas articulados de gestión de planes y programas formativos y de capacitación.
- Recuperar la dimensión intercultural, valorando las particularidades y dinámicas propias de cada espacio territorial.

### 1.6. Sustento Legal del Desarrollo de Capacidades en municipalidades

Si hay un gran vacío en el actual proceso de reforma que vive el país, ese es el referido a la atención de los “actores clave de la reforma”. Para los funcionarios y servidores públicos, principales gestores de los procesos en curso, no se ha construido en estos años ninguna política clara, dirigida a potenciar sus capacidades para hacer frente al conjunto de cambios propuesto por la descentralización y otros procesos en curso.



A diferencia de otros países de la región, como Argentina y Ecuador que realizaron inversiones importantes para lograr mejorar los desempeños de los funcionarios públicos previo a sus procesos de descentralización; en el Perú, salvo esfuerzos aislados y/o esporádicos de algunas instancias públicas, no existe ninguna política permanente que garantice un mejoramiento sostenido de las capacidades individuales e institucionales de los actores municipales.

Sin embargo, en un esfuerzo de revisión del marco legal vigente, encontramos numerosos elementos que podrían justificar una intervención sostenida del Estado en el campo del fortalecimiento institucional de las municipalidades, y una participación más activa y coordinada de sociedad civil en este reto.

**Para el proceso de descentralización**, la Ley de Bases 27783, en su artículo 24 previó para el Consejo Nacional de Descentralización (ahora convertido en Secretaría de Descentralización) la función de capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No 27867, a su vez señala que el CND, formulará y aprobará el Plan de Capacitación en Gestión Pública y señala temas prioritarios, y que este mismo órgano homogeneizará los contenidos de los Programas de capacitación que se lleven a cabo y optimizará la utilización de recursos destinados a este fin.


Asimismo el DS 080-2004-PCM, en sus artículos 10 y 11, define que la política de capacitación y asistencia técnica, se realizará mediante programas permanentes, que serán ejecutados a través de los convenios de cooperación los que serán suscritos entre los sectores y los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL).

Esta misma norma del año 2004 sustentó la participación de actores de la sociedad civil en el proceso de Desarrollo de Capacidades, al señalar que el CND encargado de la coordinación, monitoreo, según sea el caso de la ejecución del Plan Nacional de Capacitación, lo podrá hacer directamente, o a través de las entidades públicas y privadas que certificará con arreglo a procedimientos en él contenidos, y las normas que se dicten mediante resolución presidencial.

**A nivel del Gobierno Regional y los Gobiernos Locales**, también existen un conjunto de normas que justifican el Desarrollo de Capacidades:

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No 27867 en su Artículo 15, señala que es atribución del Consejo Regional aprobar el Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas y el Programa de Desarrollo Institucional, y en su Artículo 88 menciona a la letra como atribución el Formular el Plan de Asistencia Técnica a los Gobiernos Regionales para su aprobación por Decreto Supremo que contendrá: indicadores regionales de evaluación regional y monitoreo de la gestión (SEN).

Por su parte la Ley Orgánica de Municipalidades No 27972, en su artículo 9, menciona que es atribución del Concejo Municipal, aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades. Asimismo en su Artículo 82 alude a promover una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población. Finalmente en el Art. 126, se señala que los gobiernos locales en coordinación con el GR podrán formar un Instituto de Fomento Municipal para el fortalecimiento institucional de las municipalidades. El IFM podrá suscribir convenios con CND.



## II. Reconociendo la oferta de servicios para el Desarrollo de Capacidades

En este capítulo queremos centrar nuestro breve análisis de la oferta de capacitación, en aquella que ha sido concebida y diseñada específicamente para apoyar los procesos de descentralización que involucran a los gobiernos locales.

Bien sabemos que sería interesante y necesario hacer una revisión total del universo de programas existentes de apoyo al desarrollo, y que en gran parte sirven directa o indirectamente a la acción de los gobiernos locales y sus municipios. No obstante la mirada que queremos privilegiar en este texto es la de aquellos procesos de fortalecimiento que vienen apoyando los procesos de transformación de la gestión municipal en una lógica descentralista.

Las experiencias internacionales de descentralización demuestran en numerosas sistematizaciones, la importancia vital que tiene para un proceso de reforma estatal y transferencia de funciones, el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados y la aplicación de sistemas de monitoreo y evaluación (pasando por la construcción de líneas de base). Sin embargo en el caso peruano, estos aspectos al parecer no han cobrado especial relevancia para el Estado y siguen exhibiendo debilidad. En cambio, sí, desde la cooperación internacional, este parece haber sido un campo de alta prioridad, aunque no en todos los casos los resultados nos demuestren lo mismo.


### 2.1. ¿Quiénes ofrecen programas de fortalecimiento de capacidades para Municipalidades Rurales?

La oferta que pretendemos analizar esta compuesta por un conjunto de actores diversos: Estado representado por los órganos de gobierno nacional, regional o local que cumplen algún rol de apoyo a estos procesos, la cooperación internacional, la universidad, los colegios profesionales, la empresa privada y los organismos no gubernamentales de desarrollo, y las asociaciones o redes de municipalidades.

Estos actores pueden diferenciarse según los roles que cumplen, como de proveedores de recursos (humano, financieros) para la capacitación y como ofertantes de servicios directos de capacitación o asistencia técnica.

Estos actores son diversos y están ubicados territorialmente en espacios geográficos diferenciados, bajo criterios disímiles, que no permiten reconocer ninguna forma útil de organización ni una administración más eficiente de su llegada.

Sobre el acercamiento a la identificación de estos actores, solo existen esfuerzos parciales de sistematización, efectuados en algún momento por instituciones del Estado y la sociedad civil con fines y criterios diversos. Lo cual no ha permitido acumular información útil que permita su clara identificación y análisis. En este esfuerzo por acercarse al reconocimiento de la oferta debemos mencionar al MIMDES que el año



2004, inició un inventario de instituciones ofertantes de servicios con fines de articular aportes a una tarea de “fortalecimiento institucional” de gobiernos regionales y locales; al desaparecido Consejo Nacional de Descentralización que desarrolló en el año 2006 una iniciativa de registro y certificación de entidades prestadoras de servicios de capacitación<sup>15</sup>, a CAPRODES, que este año 2007 presentó una sistematización de proyectos de apoyo a los procesos de descentralización, entre otras.

Existen otras fuentes, que bajo otros fines, reúnen información útil para este reconocimiento, como por ejemplo, la APCI a través de su registro de organizaciones no gubernamentales, o la tipificación de la propia cooperación internacional; o la actual Secretaría de Descentralización, que viene articulando programas gubernamentales dirigidos a apoyar los procesos de transferencias sectoriales; o AECI que cuenta actualmente con una base de datos de todos los proyectos de cooperación española que se realizan en cada región del país.

Sin embargo toda esta información no es suficientemente útil, si no se encuentra articulada, organizada y accesible a los actores de nuestro interés. Las municipalidades actualmente desconocen, salvo sus propias experiencias de apoyo, que recursos y servicios existen en apoyo a su fortalecimiento y menos aun conocen la calidad que ofrecen estos programas y las formas de acceso a los mismos.

## **2.2. ¿Qué características y problemas tiene la oferta existente?**

La oferta de Capacitación para Municipalidades en el Perú, exhibe un panorama variopinto que puede caracterizarse de manera resumida como sigue:

Es una oferta heterogénea, dispersa, desarticulada, no centrada en la demanda, espontánea y poco sistemática, de tendencia a la baja calidad, asumida mayormente por personal no especializado.


Sin embargo también debemos reconocer que esta oferta además de exhibir debilidades, suple de manera importante un vacío de intervención que el Estado deja abierto desde hace muchos años por ausencia de una carrera pública y de un proceso sistemático de formación de recursos humanos municipales.

### **Heterogeneidad**

Decimos que es una oferta altamente heterogénea, pues proviene de actores diferentes (Estado, empresa, universidad, ONGs, Iglesia, consultores, etc.), se orienta a objetivos diferentes (solo algunos desarrollan capacidades, otros centran su atención en responder demandas o necesidades concretas o coyunturales). Es también heterogénea en su alcance, pues se ofrecen programas de tipo informativo, de capacitación, y también formativos, además de diferente duración (desde cursos de tres horas, hasta programas de formación de postgrado). Se identifican a su vez, procedimientos de construcción muy sistemáticos hasta procesos de generación espontánea. Otro aspecto de gran diferenciación lo constituyen las metodologías educacionales, donde observa grandes limitaciones para obtener verdaderos resultados de aprendizaje.

---

<sup>15</sup> CND-PRODES. Guía para el registro y certificación de las instituciones prestadoras



También es una oferta heterogénea, pues diferencia actores prioritarios. Mientras que la mayor parte de programas se orientan a funcionarios y privilegian materias técnicas-instrumentales, en menor medida identificamos procesos de formación de autoridades políticas. También se identifican un alto número de programas dirigidos a líderes locales de los municipios.

La identificación y tipificación de esta oferta es difícil por la amplia variedad de características que asume en cada caso. No obstante un criterio de diversidad también es su intervención territorial, y es quizá ésta, una de las variables más importantes para iniciar un proceso de reconocimiento y ordenamiento de esta gran diversidad.

### **Dispersión y Desarticulación**

Si bien no contamos con una clara identificación de la ubicación territorial de las diversas ofertas existentes, hay algunos referentes tales como la concentración de los financiamientos de la cooperación, o los ámbitos de acción de las ONGs, que nos ayudan a vislumbrar una problemática importante como es la dispersión y poca coordinación de intervenciones.

Es de sentido común reconocer que la mayor oferta existente actualmente, y quizás la de mayor calidad, todavía se encuentra centralizada en Lima. Pese a que la descentralización ha traído consigo esfuerzos paralelos de los ofertantes por “llegar” a los diversos puntos del país, al menos de manera desconcentrada, esta etapa ha tenido todavía sus límites. Hay zonas como Ayacucho, Cuzco y Huancavelica, que han sido privilegiadas por una intervención intensiva de la cooperación internacional; pero hay otras zonas, principalmente de Selva, donde los esfuerzos son aún escasos. En este caso podemos citar Amazonas, Loreto, y Madre de Dios, como regiones poco atendidas de manera general.

Igualmente aparecen con desatención, las zonas de frontera, donde no llega ni la acción subsidiaria del Estado.

¿Será tan difícil concertar la intervención para cubrir más uniformemente las necesidades municipales del país?

Se conocen de pocos espacios nacionales que vienen intentando una cierta articulación para la atención de necesidades. Entre esos esfuerzos se pueden resaltar la Mesa de Descentralización conformada por agencias de cooperación, y la reciente plataforma nacional, convocada por la Secretaría de Gestión Pública, para organizar la acción sectorial.

### **Intervención no centrada en la demanda**

Los actuales procesos de Desarrollo de Capacidades en su mayoría no parten de diagnósticos de capacidades. Es la oferta “pre concebida” desde una acción de gabinete la que prima en la definición de orientaciones a seguir.

La revisión de experiencias internacionales, aporta luces en la mirada de los “autodiagnósticos” como metodologías que de manera permanente pueden permitir el levantamiento de necesidades de la demanda.



En el Perú, todavía se asume que la investigación de capacidades y necesidades es una tarea costosa y poco relevante para la intervención.

Es preciso sistematizar y difundir las bondades de algunas experiencias de capacitación que se vienen realizando desde proyectos de la sociedad civil o el Estado, que partieron de una clara identificación de la demanda<sup>16</sup>, y comparar sus resultados, frente a otras donde no se realizó esta importante tarea.

### **Intervención espontánea, poco sistemática y de baja calidad**

La proliferación de programas de Desarrollo de Capacidades de toda índole, dimensión y profundidad, son indicadores que nos llevan a reflexionar sobre la generación espontánea y poco rigurosa de ella y sobre su calidad.

Hemos visto en el capítulo anterior un conjunto de requisitos básicos que toda actividad que se dice “educativa” debe cumplir para lograr “aprendizajes significativos”. No obstante asistimos a una gran variedad de “cursos” y talleres” que no logran cubrir estos procesos básicos, por diferentes razones, algunos por economía de costos, tiempos, o también por falta de información de lo que requiere técnicamente el proceso.

La calidad de una intervención educativa está dada principalmente por dos factores: por la satisfacción del usuarios (como en todo servicio), y por el logro de sus objetivos de aprendizaje. Una revisión rápida de un conjunto de servicios que se ofrecen el mercado nos permitirá constatar que ni el 50% de los programas que se ofrecen, están preocupados por aplicar una evaluación de aprendizajes, o una evaluación de satisfacción del usuario.

### **Es asumida por personal no especializado**

¿Qué tipo de especialistas requerimos para conducir los procesos de fortalecimiento de capacidades? Esta es una pregunta que pocos proyectos se hacen. La tarea de conducir estos procesos es – de acuerdo al sentido común - un campo interdisciplinario, en el cual no siempre se requiere de formación específica. Todos podemos hacer Desarrollo de Capacidades, no importa cuan familiarizado estemos con las teorías o enfoques que nos permitan conocer el proceso psicológico de cómo ocurre el aprendizaje en los adultos, o cómo se concibe un diseño sistemático educativo, o bien como se evalúan aprendizajes significativos.


Desde la perspectiva educativa, y los aportes de redes como CEAAL<sup>17</sup> y otras, mucho se ha avanzado en el reconocimiento de los procesos de educación de adultos. Hay universidades que hoy exhiben niveles de especialización a nivel postgrado en lo que es formación docente a nivel universitario<sup>18</sup>, a nivel internacional en gestión del conocimiento, y existe mucha reflexión sobre la materia de capacidades en la gestión estatal desde las ciencias políticas. Un universo de conocimientos es lo suficientemente vasto como para acercarnos a una mayor especialización en éstos temas. No obstante

---

<sup>16</sup> Entiéndase ésta desde una concepción amplia.

<sup>17</sup> Consejo de Educación de Adultos para América Latina: Red de organizaciones no gubernamentales con presencia en 21 países de América Latina y El Caribe que trabajan en proyectos educación popular

<sup>18</sup> En el Perú, la Universidad Cayetano Heredia, Federico Villareal y la Cantuta cuentan con programas de maestría que favorecen la educación de adultos.



todavía exhibimos una debilidad muy grande en la conducción de estos programas que se refleja luego en las características de poca sistematicidad y rigurosidad técnica, ya mencionadas anteriormente.

### **Otros problemas adicionales que podemos citar son:**

- El Desarrollo de Capacidades, como modalidad de intervención es poco comprendida en el ámbito público, en su concepción y alcance como estrategia de cambio y de logro de una nueva visión de desarrollo o de un Estado reformado y descentralizado.

- Hay poca prioridad asignada a la tarea de Desarrollo de Capacidades desde la intervención del Estado. Su poca prioridad de atención se refleja en: Presupuestos escasos, personal no especializado y dificultad para ser asumido como rubro de inversión pública.

- Hay una normatividad imprecisa, dispersa y contradictoria para la orientación de los procesos de Desarrollo de Capacidades a nivel nacional.
- No ha sido posible aún consolidar la imagen de un órgano o institución Estatal que asuma un rol conductor y facilitador del proceso de Desarrollo de Capacidades de las municipalidades a nivel nacional. A partir del proceso de descentralización, ese rol lo pudo tener el CND, tal como lo señalaba la Ley de Bases de la Descentralización. No obstante ahí existe un vacío necesario a trabajarse desde el Estado.
- Hay un gasto permanente de recursos en la ejecución de actividades diversas “llamadas de capacitación” y carentes de un diseño técnico-educativo que permita asegurar resultados (aprendizajes). La capacitación requiere ser concebida como inversión, y para ello deben diseñarse “modelos” de proyectos que permitan orientar mayores recursos públicos en esta dirección y por supuesto dar cuenta real de sus resultados. Actualmente no existe “medidas” (indicadores) de productos, resultados (menos impacto) de la inversión realizada en Desarrollo de Capacidades.
- El proceso de descentralización y transferencia de funciones y competencias iniciado en el año 2003 en el Perú no previó suficientemente la atención del Desarrollo de Capacidades como factor relevante del proceso. El proceso de regionalización tampoco priorizó la información sobre los aspectos en juego. Actualmente asistimos a un proceso de descentralización, donde el Desarrollo de Capacidades de los actores más relevantes (municipalidades) es tratado aún como un tema marginal. Esto se evidencia en los bajos presupuestos orientados a esta tarea, en la ausencia de diagnósticos y perfiles orientadores, en la poca sistematicidad de sus procesos, y en la falta de organización de una acción nacional convergente al logro de objetivos.

### **2.3. Valoración de la oferta por parte de las Municipalidades Rurales**

En el marco de la Conferencia Anual de Municipalidades (CAMUR) organizada por REMURPE se realizó un sondeo a nivel de actores municipales, para recoger

información básica del tratamiento del Desarrollo de Capacidades a nivel de sus propias municipalidades y conocer algunas percepciones y valoraciones de los actores respecto a la oferta de servicios de capacitación. La muestra alcanzó 55 municipalidades de las cuales 46 fueron distritales y 9 provinciales.

El instrumento permitió contar con una aproximación, entre otros temas, de la valoración que dan los alcaldes y funcionarios a los servicios de capacitación que reciben.

Ante la pregunta de cuales son las características que mas valora de un programa de capacitación, estas fueron las respuestas:

**Cuadro N° 1: Características que más valora en un programa de capacitación**

<b>Características</b>	<b>%</b>
Que sea gratuita	20
Que aborde estrictamente los temas necesarios	20
Que lo de una institución de prestigio	19
Que combine teoría y practica	25
Que sea eminentemente práctico	8
Que sea certificado por una universidad	8
Que los docentes se preocupen por el proceso de aprendizaje	11
<b>Total</b>	<b>100%</b>

La valoración mayor se expresa en un 25% que opina que la capacitación debe combinar teoría y practica, también es importante para ellos que los cursos no ofrezcan paquetes de contenidos innecesarios. El 20% señala que la capacitación debe ajustarse estrictamente a los temas necesarios, y ¿Cómo conocer cuáles son estos? Los diagnósticos juegan aquí un rol importante. Un tercer campo de valoración tiene que ver con la gratuidad de los cursos, lo cual exhibe una realidad actual de que las municipalidades gozan de poco presupuesto destinado al mejoramiento de capacidades de sus recursos humanos. De otro lado los bajos niveles de dieta y remuneración de los actores municipales, reduce también sus posibilidades de acceso a servicios de calidad.

Bajo este criterio de gratuidad, todo lo que se ofrezca bajo un subsidio es bienvenido para la municipalidad, criterio que no debería primar.

Un dato a resaltar es la poca importancia relativa que le dan a la certificación universitaria, a cursos solo prácticos o instrumentales, y a la preocupación por los procesos de aprendizaje.

En cuanto a la modalidad de capacitación en la que se siente más a gusto, los encuestados señalan en un 61% que el taller es la modalidad preferida (quizás por combinar teoría y práctica). En segundo lugar aparece la pasantía, experiencia bastante consolidada en la propuesta formativa de la Red de Municipalidades Rurales, y con menor posibilidad aparecen las maestrías y diplomados. Hay que tener en cuenta que las opiniones provienen en un 61% de Alcaldes, que puede ver poco funcionales estas modalidades por el tiempo de inversión que requieren.

**Cuadro N° 2: Modalidad de capacitación en la que se siente más a gusto**

<b>Modalidad</b>	<b>%</b>
Curso Teórico	4
Taller	61
Pasantía	24
Diplomado	17
Maestría	13
Asistencia Técnica	20
NR	9

Un tercer elemento de revisión importante lo aporta el cuadro N° 3, al valorar a las instituciones que les ofrecen un servicio mas adecuado a sus necesidades.


El cuadro señala que un 70% de los encuestados afirma que son las propias redes municipales las que responden mejor a sus necesidades. De los actores externos, los más valorados son las ONGs (30%) y el Ministerio de Economía y Finanzas que exhibe el 26% de las preferencias.

**Cuadro N° 3**  
**¿Que institución le ofrece programas de capacitación mas permanentes y adecuados a las Municipalidades Rurales?**

<b>Institución</b>	<b>%</b>
La PCM	9
Los sectores del Gobierno nacional	13
El Ministerio de Economía y Finanzas	26
Otros sectores el Gobierno Nacional	7
Instituciones de Cooperación Internacional	9
Las ONGs	30
Las redes y asociaciones Municipales	70
Las Universidades	2
NR	9

Un dato que llama poderosamente la atención es la baja valoración que exhiben las universidades dentro de la oferta educativa.

Conocemos por diversas fuentes (convenios existentes entre el Estado y La Universidad Peruana y alianzas con ONGs) que en estos últimos tres años las universidades nacionales y privadas, de Lima y Provincia, se encuentran en un esfuerzo por diversificar sus currículas y su oferta educativa en general atendiendo la necesidad de acercarse a los procesos sociales y políticos. En este marco hoy contamos con ofertas de postgrado en Gestión Publica, Escuelas y Diplomas de Gobernabilidad, Diplomados en Desarrollo Económico Local, Escuelas de pre-grado en Gestión, etc. No obstante la llegada de esta oferta todavía no es cercana la realidad municipal. El dato recogido expresa mucho acerca de un aspecto de esta realidad, urgente a revertir.



## III. La voz de los actores: las Municipalidades Rurales

Al recoger las valoraciones y opiniones de los actores sobre la oferta educativa, ya hemos adelantado algo acerca de lo que ellos vienen señalando respecto del Desarrollo de Capacidades.

En este capítulo queremos completar este panorámico análisis, presentando algunos de los elementos de reflexión aportados por los actores municipales en un evento reciente que organizó REMURPE y la organización de la cooperación alemana, InWEnt, en el marco del CAMUR, y algunas otras constataciones aportadas por la encuesta ya citada.

### 3.1. ¿Cómo se asume el DC (Desarrollo de Capacidades) desde las Municipalidades Rurales?

Como ya mencionamos anteriormente, en el marco de la III Conferencia Anual de Municipalidades Rurales del Perú, se realizó una encuesta para recoger información básica, percepciones y opiniones de los actores municipales sobre los procesos de Desarrollo de Capacidades en los que se encuentran participando.

Se pudo conocer a partir de la aplicación de este instrumento algunos aspectos relevantes tales como características generales de la población demandante, la inversión que realiza la municipalidad en formación de recursos humanos, la política municipal existente sobre capacitación de recursos humanos, el tipo de capacitación recibida, y su valoración y preferencia sobre las características que debe tener la oferta de capacitación. Veamos.

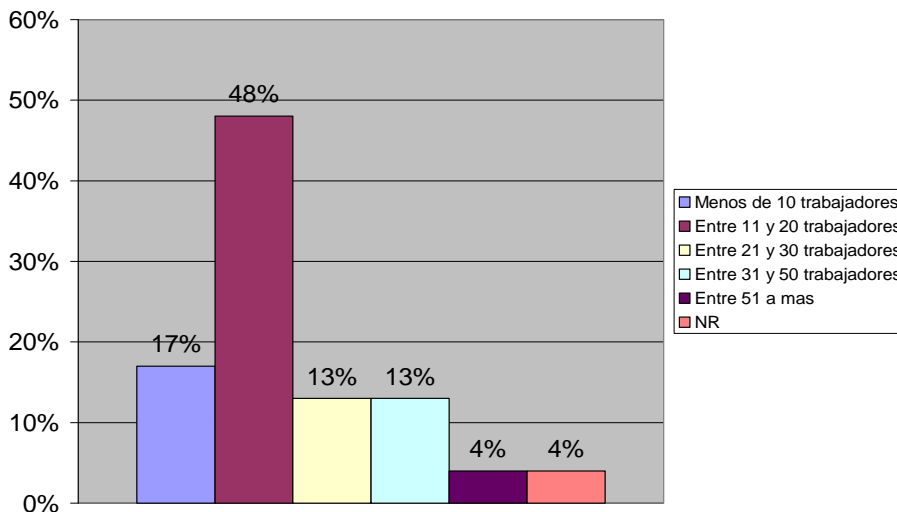
#### 3.1.1. Características de la población municipal que demanda servicios de capacitación

Si bien en este sondeo sólo participaron 55 municipalidades, la tabla que se muestra a continuación se aproxima bastante a un dato clave de la realidad municipal rural que es el tamaño de las municipalidades en cuanto a su número de trabajadores.

De acuerdo a esta muestra, un 65% de municipalidades cuenta con menos de 20 trabajadores; siendo el 17 % de instituciones, las más pequeñas y que por tanto cuentan con menos de 10 trabajadores.

En otras palabras, se trata de equipos municipales multifuncionales, que asumen la diversidad de las tareas que supone la gestión municipal, lo cual trae como consecuencia lógica su baja especialización en funciones específicas, y su conocimiento genérico de muchas materias.

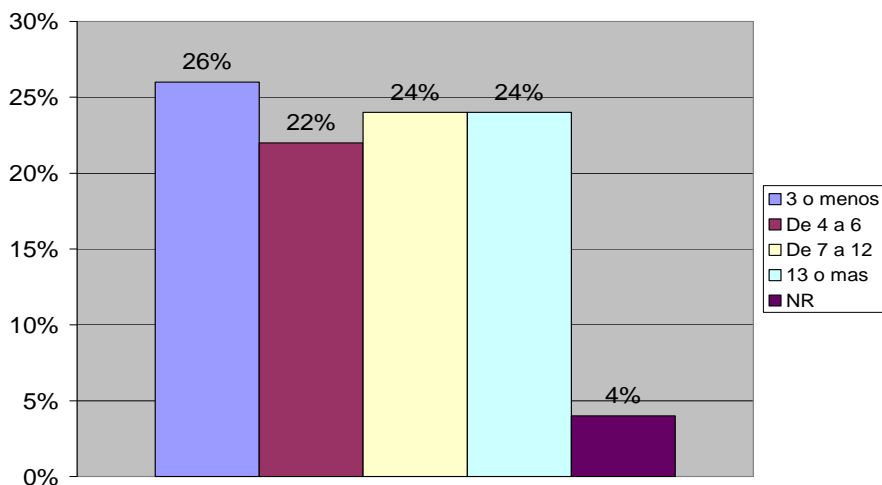
**Gráfico N° 2: Número de Trabajadores Municipales**



Dentro de este escaso número de trabajadores municipales observamos también un bajo porcentaje de profesionales, lo demuestra una debilidad importante, que condiciona el mejoramiento de los desempeños en gestión.

El 26% de las municipalidades encuestadas cuenta con 3 o menos profesionales a cargo de la gestión, y el 48% cuentan con menos de seis profesionales. Solo el 24% de municipalidades cuentan con más de 13 profesionales en la gestión. Para una estrategia de Desarrollo de Capacidades este es un tema crítico, pues ya no sólo se trata de brindar capacitación complementaria a la formación recibida, sino se enfrenta una población con carencias de formación profesional básica, lo cual exige de un proceso mas sostenido de fortalecimiento y acompañamiento de la gestión.

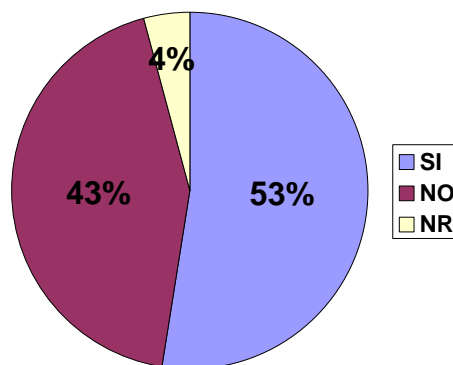
**Gráfico N° 3: Cantidad de personal profesional que labora en cada municipalidad rural**



### 3.1.2. Política municipal sobre el Desarrollo de Capacidades

El sondeo nos permitió acercarnos al conocimiento de cómo asumen las Municipalidades Rurales la responsabilidad del Desarrollo de Capacidades de sus recursos humanos. Ante la pregunta si existe alguna política municipal de apoyo a esta tarea, el 52% de los entrevistados manifestó que Sí, contrariamente a lo que suponíamos.

**Gráfico N° 4: Existe una política de Formación o Capacitación del Personal de la Municipalidad**



Aunque el sondeo no indagó sobre el tipo de política, evidentemente toda atención al tema se explica también por la inversión que realiza la municipalidad en este aspecto. Por ello también se indagó sobre el monto de inversión que la municipalidad dedicó a este tema en el año 2007.

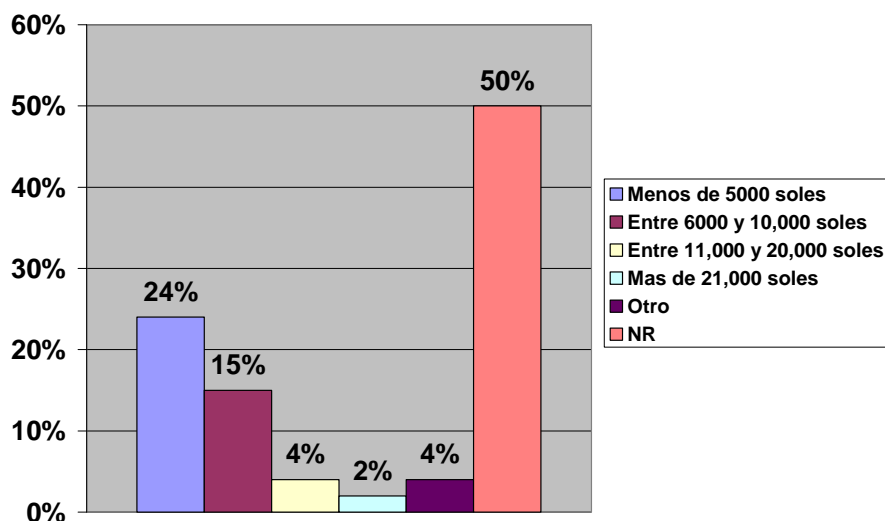
Un hallazgo importante que aporta esta encuesta es la constatación de que las Municipalidades Rurales por lo menos en un 50% vienen realizando algún tipo de inversión en formación o capacitación de recursos humanos.

La encuesta demuestra que durante el año 2007 el 24% de las Municipalidades Rurales realizó alguna inversión en capacidades (menos a 5 mil soles); el 21% de Municipalidades Rurales realizaron una inversión entre 6 y 21 mil soles, y el 4% facilitó otras formas de apoyo.

Podemos afirmar que más allá que el aporte realizado por la municipalidad sea bajo, existe a partir de ello la posibilidad de apalancar y comprometer esos recursos en proyectos más amplios de Desarrollo de Capacidades, donde las municipalidades compartan responsabilidades con otros actores ofertantes.

Estos tiempos de mejora relativa de ingresos que viven las municipalidades a partir del aporte de canon minero, deberían aprovecharse para revertir positivamente hacia una inversión mas sostenida en tareas de fortalecimiento.

**Gráfico N° 5: Inversión que ha realizado la Municipalidad en Formación o Capacitación durante el año 2007**

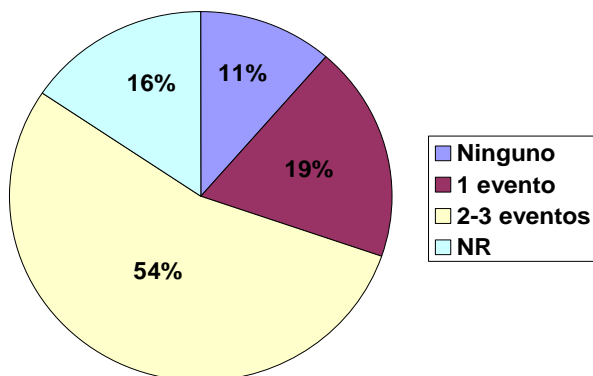


### 3.1.3. Capacitación recibida por las Municipalidades Rurales.

¿Cuánta capacitación recibieron este año las Municipalidades Rurales? Aunque es un dato difícil de recoger con precisión por la diversidad de ofertantes y temas ofrecidos, se pudo conocer que el 11% de los entrevistados (que en un 63% son alcaldes ) no recibieron ningún servicio de capacitación, dato preocupante, dado que ha sido un año cargado de reformas y con un proceso de transferencias sectoriales, lento pero en ejecución.

El 18% asistió por lo menos a una actividad de capacitación, y el 52% asistió a 2 o 3 eventos. Cabe anotar que un 15% no respondió a la pregunta.

**Gráfico N° 6: N° de eventos de capacitación a los que asistió el Alcalde o Funcionarios desde el inicio de su gestión**



El tipo de eventos a los que asistieron estuvieron en relación a los siguientes temas:

- Intercambio de Experiencias de Gestión
- Gestión Municipal
- Presupuesto Participativo
- Ley de CONSUCODE
- Liderazgo y Gestión Municipal
- Escuela para Alcaldes
- Presupuesto por resultados
- SNIP
- AMPE
- Fortalecimiento de CCL
- Escuelas Saludables y Promotores de Salud
- Formulación del Presupuesto Público
- Desarrollo Económico Local
- Transferencias Municipales
- Programas Sociales
- Impuesto a la Renta
- Violencia Familiar

### 3.2. ¿Que demandan las Municipalidades Rurales?

A partir de la información recogida es visible advertir e las Municipalidades Rurales una coincidencia casi total en el reconocimiento que no existe en el Perú un sistema o programa permanente de fortalecimiento de capacidades para gobiernos locales, ante ello son concernientes que la inversión en capacidades de parte de sus municipalidades es muy baja y que requieren potenciar esta intervención, para ello demandan:

La necesidad de contar con un plan de Desarrollo de Capacidades que responda a sus necesidades y que sea sostenido y el apoyo de Estado y de la sociedad civil para ejecutarlo.

Los entrevistados también coinciden en resaltar mayoritariamente que las redes municipales pueden cumplir in importante rol en esta tarea y que los gobiernos locales pueden destinar algunos fondos para su propio fortalecimiento.

Otros aspectos relevantes presentes en su demanda son:

- La capacitación debe darse en forma más frecuente y descentralizada.
- La capacitación también debe alcanzar a las comunidades campesinas y organizaciones sociales, en integración a las municipalidades.
- La existencia de sistemas de información permanentes para el trabajo de los funcionarios.
- Las convocatorias deben programarse con anticipación para que el GL disponga de tiempo.
- Disponer de publicaciones y revistas y boletines mensuales
- Más intercambios de experiencias.

- Enfatizar el asociativismo municipal.
- Las conferencias anuales deben ser en otras regiones del país. No en Lima.
- Crear escuelas de formación.
- Aprovechar mejor las experiencias exitosas existentes, como fuentes de capacitación.

### **3.3. Reflexiones de un primer dialogo sobre capacidades**

El 12 de Octubre del año 2007 la Red de Municipalidades Rurales el Perú, en el marco de su Conferencia Anual de Municipalidades, realizó un primer “Dialogo sobre Desarrollo de Capacidades”, que aportó elementos útiles a una primera reflexión sobre el tema, y a la identificación de algunas necesidades y rutas a atender en miras a construir gradualmente un sistema de apoyo a los procesos de fortalecimiento de capacidades que requieren las Municipalidades Rurales del país.

Producto de esta reflexión se identificaron temas y problemas relevantes, así como algunas propuestas de acción que describimos a continuación:

#### **3.3.1. Sobre el rol de las asociaciones municipales en el Desarrollo de Capacidades**

El diálogo permitió identificar que las asociaciones municipales (de Ecuador, Bolivia y Perú) vienen avanzando significativamente no sólo en tareas de representación de sus asociados, y en apoyo a la interlocución e incidencia de los gobiernos locales; sino también cumplen un rol relevante en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales bajo diferentes roles y modalidades.


Dichas asociaciones reconocen una alta heterogeneidad en las características y necesidades de las organizaciones municipales, y solo en un caso cuentan con una cierta estratificación que permite aproximarse mejor a sus particularidades.

Su rol central en la mayoría de casos está dirigido a identificar la demanda de servicios de fortalecimiento municipal para el proceso de descentralización y democratización; articular esta oferta con la demanda, y en pocos casos atender directamente esta demanda vía proyectos específicos que son apoyados por la cooperación internacional.

#### **3.3.2. Sobre la demanda y oferta de servicios existente**

La demanda y necesidades existentes son grandes y heterogéneas en el país, derivadas de procesos y condiciones territoriales e institucionales diferentes, y de las diferencias culturales poco recogidas por los programas formativos. Atraviesa temas generales como de gestión pública o gestión municipal, administración “gestión hacia adentro” etc., y también temas instrumentales necesarios para las diferentes áreas de gestión.

La oferta también es diversa y privilegia la capacitación instrumental y operativa. Sin embargo no se evidencia ni en la demanda, ni oferta, los temas de fondo que permitan fortalecer elementos de liderazgo conducción política, visión y orientación de las



municipalidades, hacia el desarrollo integral, que puedan potenciar el desarrollo municipal en un mediano y largo plazo. Las capacidades esenciales para apoyar los procesos de descentralización en curso no parecen estar claras en términos de prioridad.

Una idea que ha aparecido de manera recurrente es la necesidad de articular la oferta y la demanda a través de una acción sistémica de carácter más nacional, para no duplicar, superponer acciones. A la vez se ha constatado la persistente acción individual y paralela de cada uno de los actores en diálogo.

La articulación supone miradas de complementación en las modalidades, en las coberturas territoriales, en las temáticas, en las metodologías. Se ha sugerido que REMURPE podría desarrollar un rol más claro en el proceso de identificación de la oferta y la demanda y de ordenamiento y orientación de la capacitación a las Municipalidades Rurales en el país, tal como lo vienen haciendo otras asociaciones municipales extranjeras que compartieron su experiencia en este diálogo.

De parte de las instituciones ofertantes, se mencionó la necesidad de afinar su concertación y llegada conjunta y de seguir generando espacios de diálogo y acuerdo en esta línea.

### **3.3.3. Sobre el rol de las universidades**


El Diálogo evidenció la necesidad de incorporar decididamente a las universidades en una red de atención dirigida al fortalecimiento de la gestión municipal. La certificación universitaria es necesaria para fortalecer la carrera pública – “Hay que abrir las municipalidades a la realidad social”. De otro lado esto puede permitir a las propias universidades una retroalimentación necesaria de su quehacer que actualmente está dislocado de las necesidades y prioridades de la gestión pública.

### **3.3.4. Sobre el rol del Estado en el fortalecimiento de las capacidades**

El “Diálogo” ha reiterado la necesidad y la demanda de contar con un Instituto u Órgano Nacional de Gestión Pública, y de legislar la carrera pública como soporte más permanente a la gestión de los gobiernos locales. Cualquier iniciativa que se gesticione de espaldas a una propuesta de carrera pública, tendrá un aliento limitado y no solucionará la formación de los recursos humanos en gestión pública que es un problema estructural.

Desde el Gobierno Nacional se conoció los avances de la Secretaría de Descentralización en la implementación de un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades como posibilidad de articular una oferta nacional de apoyo al proceso de descentralización. Esta información ofrece una nueva oportunidad de concertación para los gobiernos locales con el gobierno nacional para avanzar en el objetivo común de optimizar los recursos y ofertas existentes.

### **3.3.5. Los temas pendientes**



El Diálogo señaló la importancia de la descentralización y la democratización, sin embargo no queda claro aún, cuáles son las capacidades clave que se requieren desarrollar para ello. En este espacio CARE-Perú aportó una propuesta, que debería ser revisada y complementada. Esta simple priorización podría ayudar mucho a ordenar la actual y dispersa oferta de capacitación.

Se precisó también que hay pocos esfuerzos sistemáticos, poca investigación, hay poca voluntad política, hay poco financiamiento, hay poca prioridad sobre la inversión para los procesos de Desarrollo de Capacidades. ¿Qué hacer ante ello? Es preciso que las Municipalidades Rurales incorporen en su agenda de prioridades un abordaje prioritario de este tema de naturaleza transversal.

Es necesario insistir en la coordinación y concertación de esfuerzos interinstitucionales para ir caminando hacia sistemas mas organizados de fortalecimiento de capacidades, donde la complementación de actores y roles contribuya a potenciar las iniciativas en curso. Es necesario ordenar prioridades, llegadas, actores, contenidos relevantes, etc.

Es necesario que las asociaciones e instituciones que han desarrollado apuestas mas claras en el tema (como REMURPE) puedan avanzar en la sistematización de sus propios modelos en curso, a fin de poderlos socializar, compartir y abrirlos a la articulación con otros en la lógica de complementariedad antes señalada. Es necesario revisar todo lo avanzado a la fecha y desarrollar la capacidad de reconocer y aprender de las otras propuestas en curso ya validadas. Ello solo puede permitir mejorar cualitativamente la efectividad de los servicios educativos que venimos desarrollando.

Ante el poco conocimiento sistemático de la demanda y los esfuerzos parciales de investigación principalmente desde la sociedad civil, se requiere aunar esfuerzos en la mejor identificación de la demanda de necesidades de los municipios rurales, como única vía de orientar mejor la oferta de capacitación.

Hay pocos estudios que han intentado acercarse a las capacidades municipales. Hay que realizar una inversión sostenida en este tema como garantía de mejor calidad de la oferta.



### 3.4. ¿Existe una demanda satisfecha?

La respuesta a esta pregunta, desde la voz de los propios actores que responden la encuesta y que son partícipes de este primer Diálogo sobre capacidades, es que no hay una demanda satisfecha.

No hay una llegada ordenada, sistemática, permanente, conocida y programada oportunamente, y sobre todo que responda a necesidades priorizadas por ellos mismos.

No se percibe siquiera de parte de los actores, una distinción clara entre la calidad de lo que ofrece uno y otro servicio recibido, pues realmente todo lo que se oferta tiene un público expectante, pues esta oferta con todas las limitaciones que tiene, cubre un gran vacío de información y formación necesaria para una gestión municipal acorde a los nuevos tiempos.

Mucho se ha hablado en estos últimos años de “articular la oferta y la demanda”. Numerosos actores de la sociedad civil han colocado este tema en las agendas de discusión de todos los programas de capacitación ofrecidos por el Estado, y algunos órganos del Estado han venido recogiendo esta preocupación como parte de sus planes de trabajo. Sin embargo pocas iniciativas han tenido éxito y continuidad. Entre otras razones, un aspecto que aparece como limitante y se ha expresado de alguna manera en éste primer diálogo de capacidades, es que “la oferta” estaría poco interesada en articularse y en “ser organizada”. Esta hipótesis de trabajo, de ser comprobada nos enfrentaría a una grave limitante para avanzar.

Conocemos que las “ofertas” de capacitación responden a diferentes motivaciones y orientaciones, dependiendo del tipo de financiamiento que reciben y sus propias prioridades (delimitadas unas más consistentemente que otras). Al no existir un “diagnóstico oficial”<sup>19</sup>, que señale las prioridades y orientaciones centrales con participación de los propios actores, éste se convierte en el nudo focal que condiciona la desarticulación.

---

<sup>19</sup> Se conoce que la Secretaría de Descentralización habría iniciado la elaboración de un diagnóstico de capacidades a nivel nacional, que podría cubrir eficientemente este vacío.

## IV. Rutas de Acción hacia el fortalecimiento de un Sistema de Desarrollo de Capacidades para Municipalidades Rurales

Desde la perspectiva de los operadores y desde las propias municipalidades, toda reflexión será importante, si nos conduce a propuestas y decisiones para actuar sobre el problema. Es por ello que este breve acercamiento a la problemática de las capacidades de gestión de los gobiernos locales intenta incluir también algunas rutas posibles conducentes al mejoramiento de las estrategias de intervención en este importante campo de acción.

### 4.1. Lo avanzado por la Red de Municipalidades Rurales del Perú<sup>20</sup>

Antes de sólo presentar una ruta teórica de acción, hemos querido privilegiar el tratamiento de una experiencia en pleno proceso de construcción y fortalecimiento, que viene aplicando la Red de Municipalidades Rurales del Perú, que partiendo de la reflexión ha ideado un sistema innovador de apoyo a las capacidades de gestión de sus redes y que consideramos importante difundir.

La Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE, es conformada entre los años 1997 y 1998, ante una necesidad expresada por los nuevos gobiernos locales de esos años, liderados por campesinos que, con el apoyo de diversas instituciones de la sociedad civil y en particular de los gremios campesinos (Confederación Campesina del Perú -CCP- y Confederación nacional agraria -CNA-), se agrupan bajo la denominación de “grupo impulsor”, y convocan al Encuentro Nacional de Municipalidades Rurales y al Taller de Capacitación de Alcaldes campesinos<sup>21</sup>.


Las Municipalidades Rurales al reconocerse a sí mismas como un sector heterogéneo (cultural, social, geográfico, y económico), y como municipalidades “diferentes”, porque allí se practican nuevas formas de “construcción de ciudadanía” con sectores históricamente excluidos, y se generan “espacios de participación y concertación” en las decisiones públicas, como estrategias para unir esfuerzos y avanzar hacia el desarrollo; establecen la necesidad de reunirse en una Red donde el papel central de cada uno de ellos sería el de contribuir con su práctica de gestión local al desarrollo de las capacidades de las otras municipalidades. Este fue el inicio de REMURPE.

Las autoridades de ese entonces luego de varias reuniones deciden organizarse y el 18 de enero del año 2000 se inscriben en registros públicos de Lima como Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Adecuación del texto Municipio Escuela: experiencia de Inter aprendizaje. REMURPE 2007

<sup>21</sup> Encuentro nacional “municipios rurales y gestión local”, se realizó entre el 13 al 16 de octubre de 1997. “Tejiendo nuestra democracia”. Taller de adiestramiento para alcaldes campesinos se realizó entre el 5 al 7 de abril de 1999.

<sup>22</sup> A esta reciente agrupación se suma en Agosto del 2002 una red de municipalidades alternativas rurales (REMARPE) promovida por el Centro Internacional de Cooperación para el desarrollo Agrícola (CICDA, hoy agrónomos y veterinarios sin fronteras) que, básicamente, tenía entre sus miembros a los mismos participantes...



La REMURPE se gesta en el marco de la política del gobierno de Alberto Fujimori, buscando visibilizar experiencias y actores democráticos, en un contexto de autoritarismo y fuerte violencia en el país. La atención y apoyo a los municipios ubicados en zonas rurales, de parte del gobierno y de las instituciones de la sociedad civil, en aquellos tiempos, era muy débil, casi inexistente. Las pocas ofertas de capacitación accesibles, aparecían con un estilo formal, académico, poco adecuadas a la realidad rural y a las necesidades específicas de los líderes y socios de la Red.

Es por ello que REMURPE se propone desde sus inicios, atender a las Municipalidades Rurales y a los líderes campesinos, en su demandas específicas de capacitación, y fortalecimiento institucional, desarrollando por esos años, un conjunto de eventos para autoridades y líderes de la sociedad civil, en apoyo a la promoción y extensión de los procesos de gestión local participativa, en diversas partes del país, en alianza con instituciones de desarrollo y académicas.

REMURPE desarrolla desde sus inicios una tarea intensiva de implementación de pasantías, talleres, diplomados y eventos de intercambio entre las municipalidades de la Red, favoreciendo no sólo la generación de capacidades institucionales e individuales específicas, sino la construcción progresiva de un circuito formativo institucional, con fuerte incidencia en el cambio de sus instituciones y líderes, bajo lo que ha denominado un “modelo de gestión alternativa”.

Durante los últimos dos años, la REMURPE viene reflexionando y trabajando para ofrecer a sus asociados formas novedosas y adecuadas de Desarrollo de Capacidades individuales e institucionales, sustentadas en su propio capital intangible acumulado, y a fin de hacer posible formas sostenibles de generación de saberes en el espacio institucional. El Municipio Escuela constituye una de estas estrategias, que tiene como base de inspiración las pasantías antes desarrolladas por REMURPE.

El proceso de generación de aprendizajes ha sido desde los inicios de la REMURPE una experiencia en progresiva construcción. Lo que ha cambiando en los últimos años, a partir de la sistematización de los procesos avanzados, es la concepción, el orden y la direccionalidad de las estrategias de producción de saberes, alrededor de los fines y prioridades estratégicos de la Red.

La generación de aprendizajes, en el nuevo contexto, ya no es más un activismo educativo de generación espontánea; sino la reflexión y la acción que ha llevado a la Red a idear nuevas formas de fortalecimiento de capacidades, donde el elemento que aporta un nuevo ordenamiento es **la visión sistémica** de la intervención de REMURPE a favor del fortalecimiento institucional.

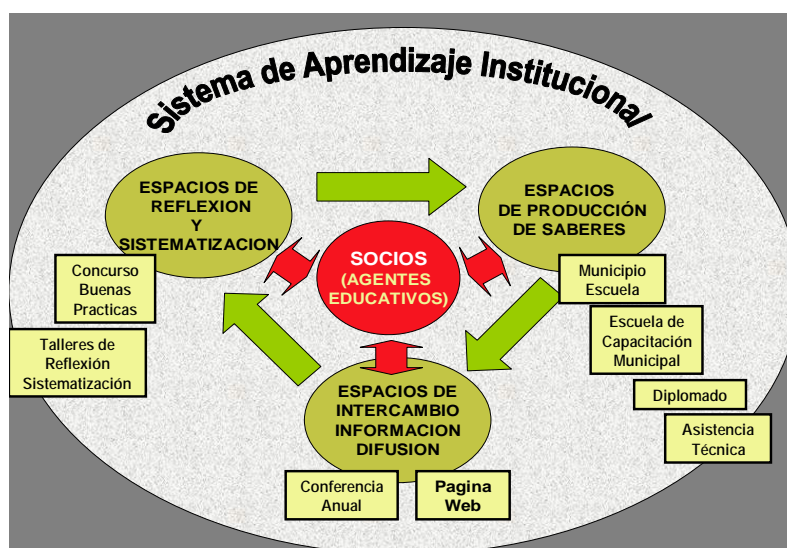
Y es que hoy puede constatarse, que su oferta educativa no es sólo un inmenso conglomerado de actividades formativas independientes y lineales, que corren en paralelo; sino un conjunto de modalidades educativas organizadas y complejas que han encontrado relación y complementación, sirviendo a un mismo objetivo estratégico, y que demandan ahora una nueva visión y metodología de abordaje y ejecución.

La noción de sistema sirve a la Red para organizar de mejor manera su acción de asistencia técnica y de atención a las demandas y necesidades de aprendizaje y de fortalecimiento de capacidades de sus asociados.

El sistema de aprendizaje institucional de REMURPE, es una forma de concebir una estrategia integral e integrada de gestión del capital intangible institucional y de los procesos de enseñanza-aprendizaje orientados a su generación, desarrollo y fortalecimiento. El sistema de aprendizaje de REMURPE constituye una estrategia particular (sub-sistema) de producción, distribución, sistematización y retroalimentación de conocimiento sobre la gestión alternativa municipal (rural) que sirve a sus propias redes y asociados, y tiene capacidad de aportar a un sistema de Desarrollo de Capacidades más amplio a nivel municipal y de la gestión pública en su conjunto.

El sistema que desarrolla actualmente REMURPE comprende tres tipos de **“espacios de aprendizaje”** que funcionan articuladamente, produciendo anualmente mejoramiento de saberes individuales y colectivos que son útiles al desarrollo institucional. Estos son:

**Gráfico N° 7: Sistema de Aprendizaje Institucional**





- **Los espacios de producción de saberes o conocimientos.**

Por ahora son cuatro modalidades educativas con que se cuenta como oferta de servicios formativos y de capacitación. Son espacios de producción para REMURPE: El Municipio Escuela, La Escuela de Capacitación Permanente, los Diplomados, y la Asistencia Técnica y el Acompañamiento a procesos en curso. Entre ellos hay una lógica de eslabonamiento ascendente que permite a los socios ir pasando de manera progresiva por diferentes modalidades de enseñanza aprendizaje, que parte de las formas más simples de estímulo al aprendizaje (Municipio Escuela) a las formas más elaboradas y especializadas de acuerdo a sus propias necesidades de mayor especialización.

Cada modalidad educativa que hace algunos años fue diseñada en una lógica independiente, ahora buscan un encuentro en una perspectiva sistémica de concurrir hacia objetivos comunes, y aportar capacidades complementarias en los actores del proceso.

- **Los espacios de reflexión y sistematización.**

Son eventos que alimentan la producción de saberes. Estos espacios han ido perfeccionándose año a año como espacios organizados para la reflexión individual y colectiva de la acción desarrollada por los socios. Estas actividades permiten la mejor organización de los saberes existentes y en algunos casos la producción de nuevo conocimiento. La acción de sistematización se viene dando a nivel de experiencias municipales específicas y a nivel de la intervención institucional de la Red.

- **Los espacios de Información e Intercambio.**

A lo largo de estos años, se ha promovido permanentemente la información y socialización de conocimientos de diversa naturaleza. Los medios más desarrollados actualmente son dos: La Conferencia Anual de Municipalidades (CAMUR) y la Página Web con sus diferentes recursos tecnológicos. Son espacios, cada vez mejor direccionados que sirven a un mejor acceso a información normativa, de actualidad política, de intercambio institucional etc.; sirven para la sensibilización y movilización de los asociados y finalmente difunden conocimientos y prácticas que motivan nuevos procesos de aprendizaje.

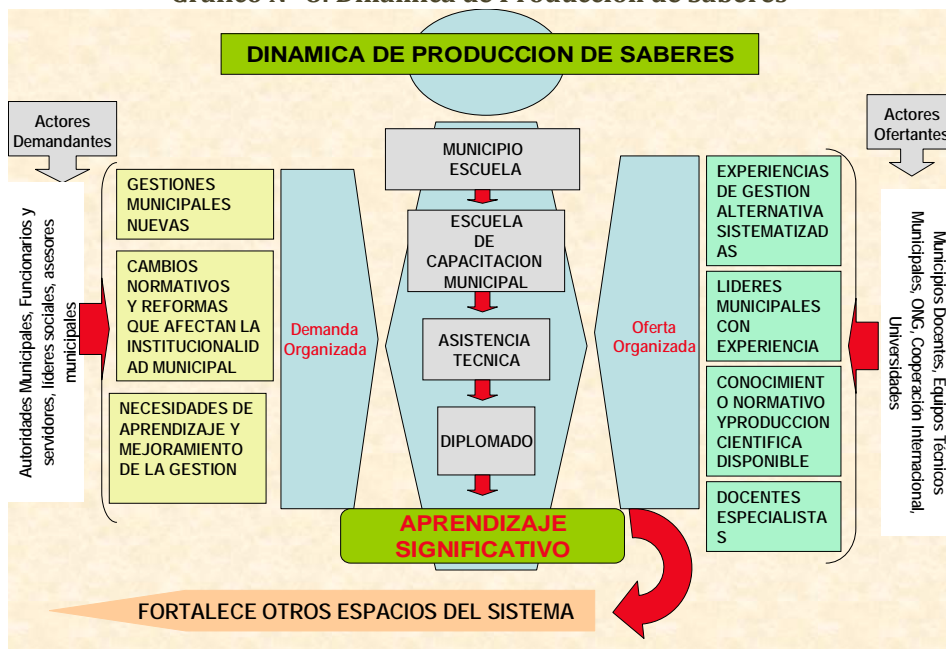
Estos espacios son promovidos y liderados por los propios agentes educativos del sistema: Directivos de REMURPE, Asociados, Docentes invitados, Equipos Técnicos, Autoridades y Funcionarios municipales.

Todos estos elementos, espacios y agentes cobran vida en función de los objetivos estratégicos de la Red; y su funcionamiento no es uniforme, ni en una misma dirección. No obstante la complejidad de sus interacciones viene produciendo aprendizajes (capitales) significativos comprobables empíricamente, lo cual ha llevado a profundizar en el diseño más sistemático de su intervención, para lograr una mayor efectividad en su proceso de fortalecimiento.

En esta oportunidad nos interesa profundizar un poco más en cuanto a los espacios de producción de saberes, por ser el marco de referencia de la propuesta de Municipio Escuela que veremos a continuación.

En tal sentido conviene explicitar que para la Red, producción de nuevos saberes o conocimiento, es una de las dimensiones del sistema, que aporta aprendizajes significativos logrados por los participantes de los diferentes niveles y modalidades educativas que oferta su propuesta formativa.

**Gráfico N° 8: Dinámica de Producción de Saberes**



La oferta del sistema es organizada en base a la combinación de conocimiento disponible, parte del cual es capital de la REMURPE y se encuentra en las experiencias de gestión alternativa sistematizadas, y en sus líderes de mayor recorrido y antigüedad. Otro elemento es el propio conocimiento científico disponible que puede ser utilizado vía diversas fuentes y la participación de docentes invitados.

La demanda al sistema se genera principalmente, a partir de las necesidades del conjunto de líderes nuevos y gestiones municipales que recién se inician, de los cambios en la normatividad y reformas que afectan la organización y funcionamiento municipal, y de las propias necesidades sentidas por los asociados que buscan mejorar sus procesos de gestión.

Las respuestas que genera el sistema para atender esta demanda están dadas por diferentes modalidades educativas que se ofrecen a los asociados dependiendo de su necesidad, tipo y nivel de aprendizaje requerido.

El diseño de la oferta educativa no es único ni uniforme para todos los asociados. Se cuenta con una oferta diversificada que es concebida como niveles de formación y capacitación.



## **El Municipio Escuela como modalidad educativa básica**

Si se trata de presentar “rutas alternativas”, creemos importante resaltar una de las actividades estratégicas del sistema de aprendizaje de REMURPE, que viene aportando innovadora y significativamente a los procesos de inducción y formación básica de nuevas autoridades y equipos municipales del ámbito rural. El Municipio Escuela constituye el primer eslabón del subsistema o espacio de producción de saberes, y ha sido diseñado especialmente<sup>23</sup> para superar las limitaciones de la oferta de servicios de capacitación del mercado y la educación formal, y que poco se adecua a las necesidades específicas de la demanda municipal rural.

El Municipio Escuela, como parte de esta Red de aprendizaje, se enmarca en una concepción sistémica de la formación y gestión de conocimientos, y es un primer espacio necesario en el circuito de retroalimentación de la gestión del principal capital intangible producido institucionalmente, que actualiza y renueva al conjunto de la institución: las experiencias (sistematizadas) de gestión local.

El Municipio Escuela constituye en el marco del sistema una de las actividades centrales de producción de saberes, que permite aprender de la experiencia pasada y presente, gracias al procesamiento y sistematización de cada experiencia docente. Es a la vez una actividad vinculante entre los procesos sociales y políticos que provienen de la dinámica propia de las regiones y localidades y la dinámica interna institucional, que se alimenta y nutre de ellos para procesarlos y adecuar su oferta de servicios.

El ME institucionaliza una parte importante del aprendizaje organizativo, incorporando la mejora de las gestiones municipales como un proceso permanente y de crecimiento de la organización. Su rol específico, mas allá de aportar a la construcción de saberes muy concretos, es lograr una alta motivación en los nuevos asociados, los cuales por efecto de demostración en las pasantías programadas, logran identificarse y comprometerse con la mejora de sus gestiones, paso inicial que luego favorecerá su recorrido por las otras modalidades del sistema.

### **4.2. Rutas para la reflexión, el debate y la acción**


Luego de la revisión de esta experiencia concreta y altamente prometedora, y a manera de síntesis, queremos proponer algunas pistas de reflexión y de acción que nos permitan avanzar en la atención del reto planteado: más capacidades de gestión para los municipios rurales.

En cuanto a la reflexión, es preciso partir del reconocimiento, que estamos frente a una tarea (Desarrollo de Capacidades) que todavía no se asume como un campo especializado de intervención, y frente al cual hay diferentes concepciones, orientaciones y enfoques. Nos pasa algo así como:

*...cuando varias personas se sitúan alrededor de un elefante e intentan describir lo que ven, y aunque el elefante sea el mismo, cada una solo logra ver una pequeña parte no coincidente con la visión de la otra. Unas ven la trompa, otras la cola otras la pata, etc.*

---

<sup>23</sup> El municipio escuela ha diseñado contenidos y metodologías “hechas a medida” de las demandas e los municipios rurales.



Mientras algunos están mas preocupados por “conocer necesidades” otros están mas preocupados por “definir los temas” y otros por los materiales y otros por “ejecutar el gasto”, etc., aunque nos encontremos frente a los mismos problemas.

Es necesario iniciar un proceso de reflexión más integral, que responda a las heterogéneas necesidades de los operadores, y que contribuya a encontrar un lenguaje común, necesario para un mejor intercambio, y colocar una agenda de prioridades retroalimentadoras de beneficio común a los actuales ofertantes de servicios.

Esta mirada común es necesaria, para poder posicionar el tema también en la agenda externa al propio mercado de servicios, el cual también afecta su desenvolvimiento. Por ejemplo:


- El Desarrollo de Capacidades debe ser visto por las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, como una política prioritaria si queremos una reforma eficiente del Estado Peruano y el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.
- El Desarrollo de Capacidades debe ser priorizado desde la inversión pública y para ello, y para ello tendremos que convencer a un sector importante de profesionales de las ciencias cuantitativas que no todos los resultados se miden con la escala numérica, y que los desempeños institucionales tienen medidas cualitativas de tanto o mas valor que las cuantitativas, y que ello debe ser recogido por el actual sistema.

La reflexión a nivel de ofertantes debe permitir la construcción de una agenda de discusión y acuerdo de abordaje progresiva, que permita a los actores con roles políticos asumir decisiones necesarias frente al problema.

La reflexión a nivel de demandantes debe ir en la línea de valorar y reconocer la necesidad de contar con políticas explícitas de atención al Desarrollo de Capacidades de sus propios recursos humanos. Si un 50% de las municipalidades ya ha pensado por lo menos en asumir el tema (según revela el sondeo), hay un camino seguro para avanzar en este esfuerzo. El compromiso y decisión de los propios actores es decisivo para mejorar la tarea.

De otro lado los gobiernos locales deberán reflexionar sobre la necesidad de establecer y contribuir permanentemente en la aplicación de algún sistema de información (y aplicación de indicadores) que permitan contar con información oportuna y permanente sobre el estado de las capacidades municipales, como fuente orientadora de los servicios de capacitación. Los autodiagnósticos demuestran eficacia en esta tarea.

En cuanto a la acción concreta, estamos convencidos que el canal más adecuado para llevar adelante nuevas iniciativas es el “diálogo y la concertación” entre actores ofertantes y entre actores demandantes. Creemos saludable propiciar encuentros especializados de los proveedores de servicios, para compartir su propias motivaciones y problemas, así como su orientaciones y perspectivas, en la lógica de articularse, complementarse, no superponerse y mejorar la calidad de las intervenciones; y del otro lado el diálogo entre los actores demandantes quienes requieren acuerdos mínimos



para priorizar áreas de capacidad mas vulnerables y necesidades especificas. El diálogo y acuerdo entre ambos (ofertantes y demandantes) quizá será mas fructífero con consensos previos para una mejor articulación.

Finalmente hay en la actualidad varias iniciativas desde el Estado y la sociedad civil que vienen apostando a la generación de redes o plataformas en una lógica más sistémica de acción. Creemos que es necesario desde el Estado una acción mas contundente de convocatoria e integración de las diversas iniciativas , incluyendo la necesidad de involucrar a la universidad peruana , como actores clave-todavía poco presentes en el fortalecimiento municipal, pero actor natural que puede ofrecer sostenibilidad a los procesos; y una asunción mas clara de las iniciativas desde la sociedad civil como “subsistemas” capaces de articularse a un gran sistema nacional que atienda los problemas antes planteados.

Evidentemente que ello sólo es posible sobre la base de un financiamiento que apueste a la atención de este relevante eje transversal de intervención y de la voluntad política de los decisores vinculados a orientar la gestión publica en el país.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CALANDRIA, Sistematización del Proceso de Incidencia Publica, de las Municipalidades Rurales, Lima 2004

CLAD. Una nueva Gestión Publica para América Latina. Documento de Trabajo 1998

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACION, La Descentralización en el Perú: Compendio Normativo, Lima 2006

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACION. **Capacitación y Asistencia Técnica, para el Proceso de Transferencias Sectoriales.** Lineamientos Generales. Lima 2006

FILMUS, Daniel. **La descentralización educativa en argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto,** en Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana  
CLAD, San José, Noviembre 1997

FRIEDMANN, Reinhard, **La Gestión Publica en el siglo XXI,** Anticipando los Cambios que vienen. Revista Estudios Sociales 1131

PRATS, Joan, **Las Transformaciones de las Administraciones públicas en nuestro Tiempo.** Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Junio 2005.

PRESIDENCIA DEL CONCEJO DE MINISTROS. **Estrategia de Desarrollo Rural.** Lima 2004

POPIK, Sebastián, **Una Agenda de Investigación sobre la Reforma de la Administración Pública en la Argentina.** Centro de Estudios para el desarrollo Institucional, Argentina 1998

PRODES, **Proceso de Descentralización 2005-2006,** Balances y Desafíos. PRODES-USAID Lima, 2006

REMURPE. **Acta de Declaración Final de la Conferencia Anual** de Municipalidades, Lima 2007

REPETTO, Fabián. **Capacidad Estatal. Requisito necesario para una mejor política social.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

RODRIGUEZ, Ana , **Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación,** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

SALCEDO, Elizabeth, Sistematización: **Municipio Escuela, Una Experiencia de inter aprendizaje,** REMURPE, Lima 2007

SALCEDO, Elizabeth, **Diagnóstico de Capacidades, Necesidades y Demandas** de Actores de Justicia Local, SER-PROJUR, Lima 2007

SALCEDO, Elizabeth, **Diagnóstico de Capacidades Municipales** para la Transferencia de los programas Sociales vinculados a la Red de Protección Social. MIMDES. Lima 2007

SUB SECRETARIA DE LA GESTION PÚBLICA- JEFATURA DEL GABINETE DE MINISTROS DE ARGENTINA. **Fortalecimiento de las Capacidades de gestión Institucional.** Diciembre 2007  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/perfiles/fortal\\_de\\_la\\_gestion.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/perfiles/fortal_de_la_gestion.html)