



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**¿SUPERACIÓN DE LA POBREZA UN ASUNTO DE TERRITORIO?
UNA MIRADA DESDE LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL
PERÚ**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARYCELA MÁRQUEZ

PROFESOR GUÍA:
MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ GATICA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JUAN CARLOS FERES NAZARALA
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER

Este trabajo ha sido parcialmente financiado por Proyecto Fondecyt 11110296 y el Proyecto Capital

SANTIAGO DE CHILE
Enero de 2015

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Marycela Márquez

Fecha: 27 de enero de 2015

Profesor Guía: M^a. Ignacia Fernández G.

**¿SUPERACIÓN DE LA POBREZA UN ASUNTO DE TERRITORIO?
UNA MIRADA DESDE LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL PERÚ**

Existen variadas intervenciones de política pública, con el propósito de superar la pobreza en un determinado territorio, que han tenido resultados positivos. Estos programas son, principalmente, iniciativas de los gobiernos nacionales ejecutadas sin participación de los gobiernos territoriales locales o, inclusive, cuando les son asignadas responsabilidades, éstas son de carácter uniforme sin tener en cuenta las capacidades institucionales diferenciales que tienen las administraciones en el nivel local.

Los comportamientos positivos generados en la población beneficiaria de tales intervenciones con el paso del tiempo van decreciendo o desapareciendo, sin que se produzca una ruptura de las trampas de pobreza. A su vez, los propios gobiernos locales, con las limitaciones que su territorio les impone, despliegan una serie de esfuerzos para el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos que también tienen como finalidad atender a la población pobre. Al actuar cada nivel de gobierno de forma aislada, se pierde la posibilidad de alcanzar un mayor impacto con las iniciativas que cada uno pone en marcha. Es por ello que se considera fundamental la incorporación de los gobiernos territoriales en la implementación de estrategias integrales para la superación de la pobreza. Sin embargo, la participación de éstos a la vez está condicionada por las capacidades que tengan para hacerse cargo de las responsabilidades que le sean asignadas, por lo que debe plantearse un modelo que considere dichas diferencias.

En ese sentido, esta investigación se centra en el análisis de las capacidades de los gobiernos locales para incorporarlos en la estructura operativa de los programas integrales de superación de la pobreza. Para ello, se observan las municipalidades, provincial de Huanta y distrital de San Jerónimo, ambas ubicadas en regiones de alta incidencia de la pobreza en el Perú.

Metodológicamente este estudio es de tipo descriptivo y exploratorio. Para las municipalidades observadas se realizó una caracterización de su contexto, para entender las condiciones territoriales con que operan, esto es, sus restricciones y posibilidades de desarrollo. Posteriormente, se analizaron las capacidades de gestión del desarrollo que poseen las administraciones municipales, siguiendo el enfoque sistémico del PNUD.

Los resultados muestran que las localidades analizadas presentan un importante rezago en su nivel de desarrollo respecto del contexto nacional, inclusive a nivel regional. Hay diferencias marcadas en su interior, dándose resultados disímiles entre las zonas urbana y rural. El déficit de capacidades de los individuos y el poco desarrollo del territorio también limitan las posibilidades de acción de los gobiernos locales.

Según lo observado en este estudio de caso, las municipalidades provinciales, con una estructura funcional más grande y con mayor acceso a recursos, tienen un mejor desarrollo de sus capacidades, sin embargo, la brecha respecto a las municipalidades distritales no es muy pronunciada. En el tema de capacidades técnicas para desarrollar y articular programas de superación de la pobreza, son las municipalidades provinciales las que exhiben mejores capacidades para participar activamente en el desarrollo de estrategias y programas integrales de superación de la pobreza.

Se concluye, que aunque son localidades ubicadas en territorios marginados se puede decir que sus gobiernos locales han ido desarrollando un conjunto de capacidades que les permiten atender las competencias que les han sido otorgadas, por tanto es necesario romper con el paradigma que se tiene de considerar a los gobiernos locales como incompetentes para participar en la implementación de los programas para combatir la pobreza.

Agradecimientos

Ha sido un largo camino, con muchas lecciones, académicas y de vida. Mi espíritu ha salido fortalecido, por ello quiero agradecer a todas las personas que han hecho posible este proyecto.

Agradezco a mi madre, hermanos y sobrinos por acompañarme desde la distancia. A mi abuela Rosa que siempre me ha estado conmigo. A ti Pablo, por todo tu amor, paciencia y enseñanzas.

A mi profesora guía, María Ignacia Fernández, gracias por permitirme: trabajar en su proyecto, ser autónoma en este proceso de aprendizaje y redescubrir mi pasión por este tema. A mi comisión, por sus valiosos aportes y recomendaciones. Al equipo directivo, administrativo y cuerpo docente del MGPP, por sus enseñanzas, consejos y oportunidades.

Al Proyecto Capital, a los investigadores y personal administrativo del Instituto de Estudios Peruanos y de Rimisp, en especial a Johanna Yancari, por el apoyo que me brindaron para la realización de este estudio. También a los funcionarios de las municipalidades de Huanta y San Jerónimo que me permitieron desarrollar el trabajo de campo. A las madres líderes que asistieron al taller en Cusco por compartir sus maravillosas experiencias.

Doy gracias a todas los amigos que desde mi patria me han acompañado en este proceso y a los amigos que han surgido en esta aventura, por los recuerdos que hemos y que seguiremos construyendo.

Tabla de contenido

Introducción	7
Justificación del estudio de caso	9
Capítulo 1: Antecedentes y marco conceptual	13
1.1 Contexto	13
1.2 Programa Juntos	15
1.3 Programa Piloto de Ahorro	19
1.4 Responsabilidades de los gobiernos locales en el Perú en materia de pobreza	22
1.5 Marco conceptual	25
1.5.1 Pobreza y desigualdad	25
1.5.2 Programas de transferencias monetarias condicionadas	32
1.5.3 Desarrollo territorial	34
1.5.4 Capacidades de gestión del desarrollo desde lo local	36
1.6 Dimensiones de análisis del estudio de caso	38
Capítulo 2: Análisis del contexto de los gobiernos locales	41
2.1 Municipalidad Provincial de Huanta	43
2.1.1 Dimensión educación	44
2.1.2 Dimensión salud	45
2.1.3 Dimensión dinamismo económico y empleo	46
2.1.4 Dimensión ingresos -pobreza	46
2.2 Distrito de San Jerónimo	47
2.2.1 Dimensión educación	48
2.2.2 Dimensión salud	49
2.2.3 Dimensión dinamismo económico y empleo	49
2.2.4 Dimensión ingresos - pobreza	50
Capítulo 3: Análisis de la capacidad de gestión de los gobiernos locales	51
3.1 Problemas centrales	51
3.1.1 Configuración organizacional	51
3.1.1.1 Definición de la misión y visión estratégica del desarrollo	51
3.1.1.2 Trabajo por procesos	53
3.1.1.3 Gestión de los recursos humanos	55
3.1.1.4 Gestión de los recursos financieros	56
3.2.1.5 Utilización de tecnologías de comunicación e información	58
3.1.2 Liderazgo del Alcalde	60
3.1.2.1 Relación y negociación con los distintos actores	60
3.1.2.2 Direccionamiento estratégico	61
3.1.2.3 Promoción de la participación	62
3.1.3 Gestión del Conocimiento	63
3.1.3.1 Profesionalización de la planta de personal	63
3.1.3.2 Capacitación para desarrollo de competencias	64
3.1.4 Rendición de cuentas	65
3.1.4.1 Existencia de procesos de evaluación de la gestión	65
3.1.4.2 Uso de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión	65
3.2 Capacidades funcionales	66
3.2.1 Capacidad para formular políticas, planes y programas	66
3.2.1.1 Elaboración de diagnósticos	67
3.2.1.2 Selección de prioridades y diseño de alternativas.	69

3.2.1.3 Fijación de objetivos y metas	71
3.2.2 Capacidad para implementar políticas planes y programas	72
3.2.2.1 Formulación y ejecución de proyectos	72
3.2.2.3 Diseño y monitoreo de indicadores a nivel de proyectos	73
3.2.3 Capacidad para evaluar políticas planes y programas	74
3.2.3.1 Elaboración de informes de evaluación	74
3.2.3.2 Adopción de medidas a partir de informes de evaluación	76
3.3 Capacidades técnicas para el desarrollar y articular programas de superación de la pobreza	76
Capítulo 4: Hacia la participación de los gobiernos locales en la implementación de programas integrales de superación de la pobreza	80
Bibliografía	87

Índice de tablas

Tabla 1: Tasas de pobreza en Perú por zona y región.....	14
Tabla 2: Cobertura geográfica del programa Juntos	17
Tabla 3: Cobertura del piloto de ahorro y TMC.....	20
Tabla 4: Distribución de competencias exclusivas en programas sociales, de defensa y promoción de los derechos entre las municipalidades.....	23
Tabla 5: Distribución de competencias exclusivas en materia de promoción del desarrollo económico y local entre las municipalidades	24
Tabla 6: Dimensiones para el análisis de contexto del territorio.....	39
Tabla 7: Dimensiones para el análisis de la capacidad de gestión de los administraciones locales.....	40
Tabla 8: Indicadores de la dimensión educación	41
Tabla 9: Indicadores de la dimensión salud	42
Tabla 10: Indicadores de la dimensión dinamismo económico y empleo.....	42
Tabla 11: Indicadores de la dimensión ingresos y pobreza.....	43
Tabla 12: Indicadores de pobreza de la Provincia de Huanta.....	47
Tabla 13: Indicadores de pobreza del Distrito de San Jerónimo	50
Tabla 14: Ingresos recaudados por fuente de financiación municipalidad de Huanta.....	57
Tabla 15: Ingresos recaudados por fuente de financiación municipalidad de San Jerónimo	58

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Actores del programa de ahorro de Juntos	19
---	----

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de la cobertura del programa Juntos 2005-2013	17
--	----

Índice de mapas

Mapa 1. Distribución geográfica del programa Juntos	18
---	----

Introducción

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) son el principal instrumento de política social al que, desde mediados de los 90's, han recurrido los países en vía de desarrollo para atacar de frente a la pobreza y coadyuvar en el avance de indicadores de calidad de capital humano (Stampini y Tornarolli, 2012). En la actualidad, algunos países de Latinoamérica han ligado los TMC a estrategias de intervención integral que no solamente abarcan la entrega de los subsidios sino que incluyen otros elementos conducentes a romper las trampas de pobreza y mejoramiento de sus condiciones de vida a través del acceso a programas de capacitación, empleabilidad, bancarización y ahorro, acceso a la justicia y acompañamiento familiar.

Sin embargo, a pesar de las innovaciones que se han implementado, los programas de transferencias no han logrado garantizar que los mayores niveles de desarrollo humano se conviertan en un incremento de los ingresos monetarios, sostenido en el largo plazo, y por ende movilidad social. Esto principalmente, como consecuencia de las limitaciones que establecen variables como la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la oferta de servicios de salud y educación al alcance de los hogares más pobres (PNUD, 2010), la rentabilidad de educación y las oportunidades de empleabilidad que ofrece el territorio donde están localizados (Brito en Villatoro, 2010). Lo anterior plantea como preocupación la necesidad de adecuar la oferta de servicios sociales y la estructura de oportunidades al territorio, que en muchos casos, por las políticas de descentralización, dependen de las entidades subnacionales, y por lo tanto, también implica actuar sobre los canales y mecanismos de articulación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno y en el fortalecimiento de la institucionalidad a nivel local.

Por su parte, los gobiernos locales, como parte del Estado, tienen entre sus funciones constitucionales y/o legales promover el desarrollo económico y social de sus territorios, lo que los involucra en la implementación de políticas encaminadas a la superación de la pobreza, y en el caso de las divisiones territoriales, que por su tamaño o población son consideradas como pequeñas, estos asumen un rol aún más protagónico. No obstante lo anterior, muchos de los programas diseñados para abordar el objetivo de desarrollo económico y social provienen directamente del nivel nacional y son ejecutados sin la participación de las autoridades locales o, inclusive, cuando les son asignadas responsabilidades, éstas son de carácter uniforme sin tener en cuenta las capacidades institucionales diferenciales de las administraciones a nivel local. A su vez, los propios gobiernos locales, con las limitaciones que su territorio les impone, despliegan una serie de esfuerzos para el diseño y puesta en marcha de programas y proyectos que también

tienen como finalidad atender a la población pobre con intervenciones en áreas tanto sociales como productivas, que algunas veces recaen sobre los mismos hogares que son atendidos con los programas nacionales, pero sin ningún grado de articulación o intención de intervención integral.

En consecuencia, si bien existen variadas intervenciones que tienen como propósito superar la pobreza en un determinado territorio, llevadas adelante por diferentes niveles de gobierno de un país, organismos multilaterales u organizaciones no gubernamentales, que en muchos casos crean las conductas esperadas en sus beneficiarios, éstas no son reforzadas debido a que los programas operan con restricciones presupuestales o temporales que los lleva a salir antes que los hogares puedan actuar por cuenta propia, decreciendo con el tiempo los comportamientos generados e incluso varios de ellos desapareciendo, sin que se produzca una ruptura de las trampas de pobreza.

Al actuar cada nivel de gobierno o los diferentes organismos de forma aislada, se pierde la posibilidad de alcanzar un mayor impacto a través de la puesta en marcha de tales programas. Si se contase con la participación de los gobiernos territoriales, se podrían incorporar a los programas que ejecutan las administraciones locales aquellos beneficiarios que han presentado buenos resultados, aumentando con ello las probabilidades de una salida sostenida de la pobreza.

De acuerdo con lo anterior, el presente estudio de caso aborda el tema en el caso concreto de Perú, analizando la capacidad que tendrían los gobiernos locales de dar continuidad a las acciones desarrolladas por el programa piloto de ahorro con familias beneficiarias del Programa Juntos en 2009. Como unidad de análisis se consideraron las municipalidades, provincial de Huanta y distrital de San Jerónimo, donde se revisaron en profundidad sus condiciones de gestión institucional y las restricciones territoriales con las que operan.

La investigación está estructurada en cuatro partes. En la primera, se presenta el contexto bajo el cual se desarrolla el estudio de caso y el marco conceptual. La segunda parte, tiene la caracterización de las condiciones socioeconómicas de las municipalidades seleccionadas. En una tercera parte, se hace un análisis de las capacidades de las administraciones municipales observadas. Finalmente, en una cuarta parte, se presentan las conclusiones del estudio y se dan algunas recomendaciones para involucrar a los gobiernos locales en la ejecución de estrategias integrales de superación de la pobreza.

Justificación del estudio de caso¹

La pobreza en el Perú es principalmente rural. Los datos disponibles para el 2011 muestran que el 56% de todos los pobres están asentados en zonas rurales, a pesar de que sólo una tercera parte de la población total del país habita en ellas. La pobreza rural es tres veces la urbana y la indigencia es nueve veces más, diferencias que son de las más altas de América Latina (Jaramillo et al., 2009).

En el año 2005, en este país, se lanzó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos- que en 2012 atendió a 650 mil familias de 1011 distritos, básicamente del sector rural y concentrado en 14 regiones del país (Midis, 2012). Se benefician hogares en extrema pobreza que entre sus miembros contengan niños o jóvenes hasta los 19 años y mujeres gestantes. La transferencia es de 100 soles mensuales, condicionada a la asistencia a chequeos de salud de manera regular y asistencia escolar, independiente del número de menores en el hogar (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011).

En octubre de 2009, Juntos inició el programa piloto de ahorro, con el apoyo de la Fundación Capital. Mediante la provisión de educación financiera y su posterior inclusión en el sistema financiero, se buscaba reforzar el objetivo de sacar a las familias beneficiarias de TMC de su situación de pobreza (Boyd, 2013), además de constituirse en una oportunidad para la graduación progresiva del Programa (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011). El programa piloto finalizó en el año 2012. En total se intervinieron cerca de 17 mil madres usuarias de TMC, residentes en las zonas rurales de 18 distritos, y para quienes su principal actividad económica es la agricultura y la ganadería. La participación de los gobiernos locales en el piloto fue escasa o más bien inexistente.

En 2013, se realizó la evaluación de impacto del programa piloto, encontrándose que las usuarias de TMC que recibieron educación financiera aumentaron el ahorro total en 46,8%, y el formal en 19,9%; tasa que se sitúa en el doble del ahorro nacional y el triple que el nivel de ahorro de la población de la zona rural (Boyd, 2013). También se alcanzaron incrementos en el acceso al crédito (26,5%), diversificación de las actividades económicas y en la propensión por acrecentar los activos del hogar (Boyd, 2013).

¹ Este estudio de caso fue realizado con el apoyo del proyecto Fondecyt 11110296 y el Proyecto Capital

Aprovechando la experiencia de implementación del programa piloto de ahorro con beneficiarias de TMC en el Perú, este estudio de caso quiere indagar, si los gobiernos locales donde se llevó a cabo dicho programa tendrían las capacidades para darle continuidad o reforzar las conductas anteriormente descritas, constituyéndose de esta manera en intervenciones más integrales que incrementan la probabilidad de romper la trampa de la pobreza y de graduación de los programas de transferencias monetarias condicionadas, bajo un contexto de restricciones que el propio territorio les impone.

Pregunta de investigación del estudio de caso

¿Cuáles son las condiciones institucionales de los gobiernos locales en las cuales el programa piloto de ahorro de Juntos impactó positivamente en la creación de actitudes financieras de las madres usuarias de las transferencias monetarias condicionadas? O vista de esta manera, ¿Institucionalmente los gobiernos locales involucrados, cuentan con las capacidades para aprovechar y potencializar el comportamiento de los hogares en busca de una salida sostenida de la pobreza?

Objetivo general del estudio de caso

Establecer si institucionalmente los gobiernos locales están en capacidad de reforzar las conductas creadas en los hogares a través de las intervenciones integrales realizadas por los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Objetivos específicos del estudio de caso

1. Describir las condiciones de contexto socioeconómicas de los territorios de los distritos objeto de investigación, como una forma de aproximarse a las restricciones bajo las cuales operan los gobiernos territoriales.
2. Determinar la existencia de capacidades institucionales de los gobiernos locales para reforzar conductas generadas en los hogares a partir de la intervención del programa piloto de ahorro de Juntos.

Metodología

Este estudio de caso es de tipo descriptivo y exploratorio, en el que predomina el uso de métodos cualitativos, donde la percepción y la experiencia previa del investigador ha sido importante en su construcción.

Como punto de partida se tomó la evaluación de impacto del programa de ahorro de Juntos, elaborada por el Instituto de Estudios Peruanos. La evaluación mostró que en aquellos distritos donde se había implementado el paquete de educación financiera, las madres beneficiarias incrementaron sus tasas de ahorro en un promedio de 19,9% respecto a los distritos de control (Boyd, 2013). Tales resultados corresponden al total del programa, obtenidos a partir de una muestra representativa a nivel global, la cual no fue posible segmentar para verificar la existencia de resultados diferenciales entre unidades territoriales.

Como alternativa², se utilizaron los datos administrativos del Banco de la Nación para examinar por distritos, el promedio de las tasas de ahorro y el número de transacciones efectuadas durante el período 2010-2012. Éstas variables también dan cuenta de los cambios de comportamiento, introducidos por el programa piloto de educación financiera, de las beneficiarias de transferencias monetarias condicionadas. A partir de lo anterior, se seleccionaron para construir la base empírica de este estudio a las municipalidades, provincial de Huanta y distrital de San Jerónimo, que además se destacaron por haber tenido un importante número de beneficiarios del piloto de ahorro.

Para estas municipalidades se realizó una caracterización de su contexto, lo que permitió entender las condiciones territoriales en las cuales operan, esto es, sus restricciones y posibilidades de desarrollo. El análisis se centró en los indicadores cuantificables de las dimensiones de educación, salud, dinamismo económico y pobreza, definidos en el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad de Rimisp (2012) y para los que es posible obtener, de fuentes secundarias, información desagregada por municipalidades.

Posteriormente, se analizaron las capacidades de gestión del desarrollo que poseen las municipalidades seleccionadas, siguiendo el enfoque sistémico del PNUD, el cual se presenta más adelante. Se combinó información recogida a través de fuentes secundarias, revisión de

² Esta alternativa también fue utilizada por Gutiérrez (2013) en el estudio “Análisis del funcionamiento de un piloto de ahorro: los actores del sistema”.

productos que dan cuenta de las capacidades (por ejemplo, documentos de políticas, planes de desarrollo y proyectos, entre otros) y sistematización de entrevistas semiestructuradas aplicadas a informantes clave, que corresponden a los principales directivos y funcionarios de las dos municipalidades. En total se realizaron 19 entrevistas, 11 en la municipalidad provincial de Huanta y 8 en la administración distrital de San Jerónimo.

Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio y se dan algunas recomendaciones para involucrar de manera más activa y coordinada a los gobiernos locales en estrategias integrales de superación de la pobreza y de esta manera aprovechar su cercanía con la población, y por ende, la promoción del desarrollo del territorio en el largo plazo. Es importante señalar que este estudio no pretende ser generalizable a todos los gobiernos locales del Perú, sino que busca aportar elementos para conocer cuáles son las condiciones en las que operan, cuando están ubicados en territorios con restricciones similares a la de los casos analizados.

Capítulo 1:

Antecedentes y marco conceptual

En este apartado se describe la política pública que sirvió como punto de partida para la elaboración del presente estudio de caso y las condiciones de contexto socioeconómico generales del Perú. Asimismo, se presenta la aproximación conceptual que constituye la base para el posterior análisis de capacidades de los gobiernos locales y la formulación de las conclusiones finales.

1.1 Contexto

Perú es una república unitaria y descentralizada. El nivel intermedio de gobierno está conformado por regiones y departamentos. En el nivel local se encuentran las provincias, distritos y centros poblados. En la actualidad hacen parte del nivel intermedio la Provincia Constitucional del Callao y 24 departamentos, y en el nivel local 195 provincias y 1838 distritos³. De acuerdo con las proyecciones del Censo 2007, la población total en 2012 fue de 30 millones 136 mil habitantes, de los cuales el 75% habita en la zona urbana y 25% en la zona rural; por regiones naturales, el 54% de las personas vive en poblaciones costeras, el 31% en zonas de sierra y el 15% restante en territorios de selva.

Entre el 2001 y el 2012, Perú tuvo un crecimiento económico persistente, ocupando el segundo mejor desempeño en América Latina. Según el INEI, la tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto durante este período fue de 6,3%, beneficiándose, especialmente, las zonas urbanas costeras y en menor medida los territorios rurales de la sierra y selva (PCM, 2013). El ingreso per cápita⁴, se duplicó durante el mismo período, pasó de USD\$5.115 en 2001 a USD\$10.719 en 2012. Este resultado fue posible gracias al aumento de las exportaciones de materias primas, el incremento de la inversión privada, la disminución de la inflación, la implementación de reformas macroeconómicas estructurales y una mayor disciplina en el manejo de las finanzas públicas.

El país ha cumplido con las metas en reducción de la pobreza extrema y mortalidad infantil, además exhibe avances en otros Objetivos del Milenio (PNUD, 2013). En este período la pobreza

³ Entidades creadas a diciembre de 2012. Fuente INEI

⁴ Fuente: Fondo Monetario Internacional. Datos presentados en dólares de los Estados Unidos a precios de paridad del poder adquisitivo (PPP).

se redujo en más de la mitad, la incidencia que fue de 54,8% en 2001, disminuyó al 25,8% en 2012. Tales cambios positivos también se confirman en el Informe de Desarrollo Humano que elabora el PNUD. Comparando los datos de los años 2000 y 2012, se observa que el indicador de desarrollo humano pasó del 0,679 al 0,741, respectivamente. Dichas variaciones obedecen, por un lado, al crecimiento continuo de la economía y aumento del empleo; por el otro, al incremento de la inversión social por parte del Estado, que se vio reflejada en más acceso a los servicios sociales básicos y transferencias monetarias directas a los hogares más pobres; aunque, como se advierte en el tercer informe sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, el crecimiento no ha sido suficiente para cerrar todas las brechas sociales ni ha beneficiado por igual a las regiones del país.

En efecto, bajo este panorama se puede afirmar que la pobreza en el Perú es principalmente rural. Los datos disponibles para el 2012 muestran que el 53% de la población asentada en el área rural es pobre, a pesar que solo una cuarta parte de la población habita en ellas. La pobreza rural es tres veces la urbana y la indigencia es nueve veces, diferencias que son de las más altas de América Latina (Jaramillo et al., 2009). Geográficamente también existe una tendencia, las mayores tasas de incidencia de pobreza se presentan en regiones de la sierra y la selva. No solo es eso, sino que además de los indicadores de incidencia, los resultados de brecha y severidad de la pobreza muestran que en los sectores rurales se encuentra una “pobreza dura”, siendo particularmente grave en la zona de la sierra rural (Yancari, 2009).

Tabla 1: Tasas de pobreza en el Perú por zona y región

Ámbito Geográfico	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	42,4	37,3	33,5	30,8	27,8	25,8
Área de residencia						
Urbana	30,1	25,4	21,3	20,0	18,0	16,6
Rural	74,0	68,8	66,7	61,0	56,1	53,0
Región natural						
Costa	29,3	25,3	20,7	19,8	17,8	16,5
Sierra	58,1	53,0	48,9	45,2	41,5	38,5
Selva	55,8	46,4	47,1	39,8	35,2	32,5

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2007-2012.

Si bien, como se ha notado, durante ese período, el crecimiento económico permitió reducir notablemente la incidencia de la pobreza en el Perú, no se puede decir lo mismo con respecto a la desigualdad, la cual aunque ha caído, su ritmo de evolución es relativamente menor. Esto se observa en el coeficiente de Gini que pasó del 0,525 en 2001 al 0,45 en 2012. No obstante, a pesar de los buenos resultados, diversos estudios evidencian una ampliación de las brechas

existentes entre urbano y rural, regiones naturales y grupos que históricamente han estado en condiciones de vulnerabilidad, ya que los réditos del crecimiento económico se han concentrado en las zonas urbanas y costeras, es decir, no han beneficiado a todos los territorios y habitantes por igual.

De acuerdo con lo anterior, las desigualdades observadas al interior del país no solamente se dan en los indicadores de pobreza y distribución del ingreso, sino que están presentes en otras dimensiones del desarrollo, tales como salud, educación, infraestructura, entre otros. Tales brechas se explican por factores de tipo estructural, incluyendo la geografía y dispersión poblacional; también contribuyen, de manera significativa, las desiguales capacidades institucionales a lo largo del territorio (PCM, 2013).

1.2 Programa Juntos

Con el propósito de contribuir al desarrollo humano y evitar la transferencia intergeneracional de la pobreza, el Gobierno Nacional del Perú creó en el 2005 el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres –Juntos- mediante el Decreto Supremo 032-2005-PCM y su modificatorio DS-062-2005-PCM, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM-. Posteriormente, en 2012, el programa es transferido al recién creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS-.

Juntos, es un programa de transferencias monetarias condicionadas que se inscribe dentro de la política social y de lucha contra la pobreza en el corto y largo plazo. En el corto plazo, con la entrega de dinero en efectivo, de libre uso, incrementa el consumo de los hogares más pobres. En el largo plazo, con la formación de capital humano en las generaciones futuras, se busca romper la trampa intergeneracional de la pobreza. El programa opera en un marco de corresponsabilidad hogar-Estado, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud – nutrición y educación; bajo un enfoque de restitución de derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los dirigentes sociales de la comunidad.

Los incentivos están dirigidos a hogares en extrema pobreza o pobreza con mujeres gestantes, niños y adolescentes hasta que cumplan los 19 años⁵ o terminen su educación secundaria, para que cumplan los compromisos adquiridos en las áreas de salud, nutrición, educación e identidad.

⁵ Inicialmente el beneficio se otorgaba solamente a hogares con menores de 14 años, en 2012 se amplió para incluir a los menores de 19 años

La transferencia monetaria es de 100 soles mensuales (USD\$35 aprox.), la cual no depende del número de menores en el hogar (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011). Se designa a la mujer como representante de hogar para el cobro de la transferencia. El pago se hace a través de agencias del Banco de la Nación u otros medios cuando no hay presencia física del Banco en un lugar relativamente cercano al domicilio del usuario.

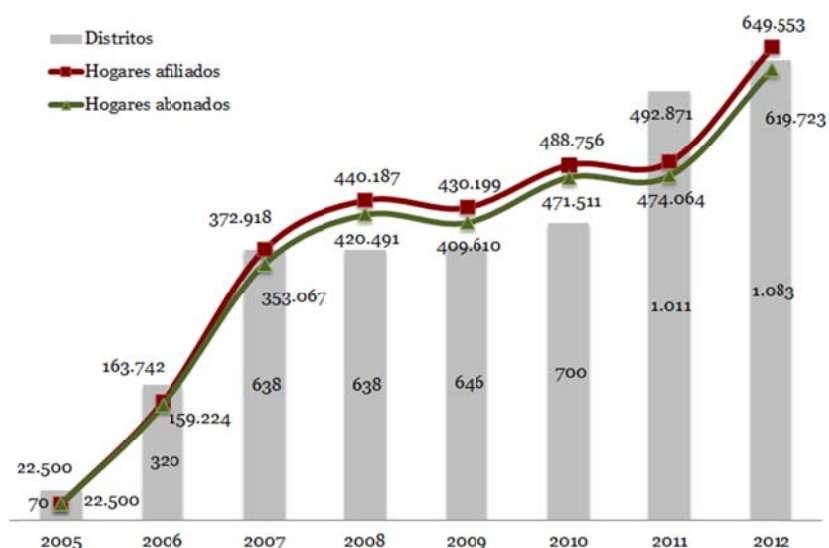
La selección de los beneficiarios se hace en tres etapas secuenciales. En la primera, hay una focalización geográfica, donde se seleccionan los distritos según los resultados de los indicadores de incidencia y severidad de la pobreza, tasa de desnutrición crónica en menores entre los 6 y 9 años, indicadores promedio de necesidades básicas insatisfechas e incidencia de violencia política.

En la segunda etapa, se escogen los hogares que cumplen con los requisitos a partir de la información del Sistema de Focalización de Hogares –SISFOH-. En la actualidad, las municipalidades son las responsables de remitir al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social los datos de los hogares más pobres a través de la aplicación de la encuesta base del SISFOH.

La tercera y última etapa corresponde a la validación comunal, en reunión con las autoridades locales, líderes comunales e instituciones del nivel nacional y regional se confirma públicamente la realidad de los hogares seleccionados, y una vez ratificados se procede a incorporarlos al programa de transferencias monetarias.

El programa ha dado prioridad a los hogares pobres o pobres extremos ubicados en zonas rurales y con el transcurso de los años ha ido incrementando su cobertura, tal como se observa en el gráfico 1. Para el 2012, se habían incorporado 649.553 hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, de los cuales 619.723 cumplieron con las condiciones para el pago de la transferencia. Estos hogares representan cerca del 8% del total de la población del país y 1.603.557 de sus miembros son niños, jóvenes o mujeres gestantes.

Gráfico 1. Evolución de la cobertura del programa Juntos 2005-2012



Fuente: Juntos (2013)

Por divisiones territoriales, en el año 2012, los hogares usuarios de las transferencias monetarias estaban distribuidos en 14 regiones, 138 provincias, 1.011 distritos y 34.304 centros poblados. Tal dispersión impone un gran desafío a la operatividad del programa, tanto en la selección de los beneficiarios y entrega de los incentivos, como en la aplicación del control al cumplimiento de las condicionalidades por parte de los usuarios. De igual manera, le exige coordinarse con los responsables de la prestación de los servicios de salud y educación, para que éstos estén disponibles en lugares de fácil acceso a los hogares, y así se pueda concretar la premisa de corresponsabilidad hogar-Estado.

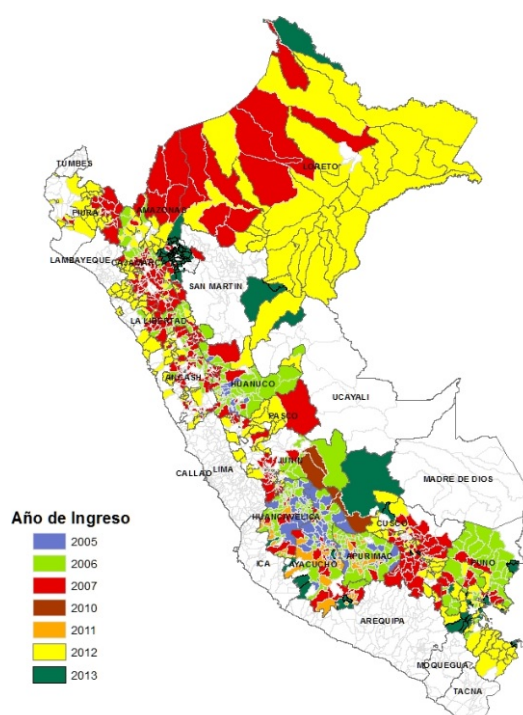
Tabla 2: Cobertura geográfica del programa Juntos

Año	Regiones	Provincias	Distritos	Centros poblados
2012	14	138	1 011	34.304
2011	14	116	700	28.234
2010	14	116	646	28.332
2007	14	115	638	27.187
2006	9	67	320	12.523
2005	4	26	70	1.898

Fuente: Juntos (2013)

También se puede decir que el programa ha estado concentrado en localidades ubicadas en la sierra y selva del Perú, regiones, que tal como se señaló anteriormente, tienen la mayor incidencia de pobreza y se muestra en el siguiente mapa.

Mapa 1. Distribución geográfica del programa Juntos



Fuente: Juntos (2013)

Según lo referenciado en el informe compilatorio del programa Juntos publicado en 2010, las evaluaciones realizadas han encontrado evidencia de reducción de la brecha y la severidad de la pobreza en los hogares usuarios de las transferencias monetarias. También hay resultados positivos en educación, salud y nutrición. En educación, se ha dado un aumento de la asistencia escolar, pero no hay cambios significativos en las tasas de matrícula y la disminución de la deserción escolar, tampoco hay evidencias respecto a las mejoras en el aprendizaje. En salud, si bien se ha dado un aumento del uso de los servicios de vacunación y controles de salud de los menores y madres gestantes, aún se está lejos del cumplimiento de las metas, más por razones de tipo cultural que de efectividad de la condicionalidad. En nutrición, los hogares beneficiarios de Juntos aumentaron el consumo de alimentos y según Sánchez & Jaramillo (2012) se detectó una reducción en los niveles de desnutrición crónica extrema y mejoras en los indicadores talla por edad.

1.3 Programa Piloto de Ahorro

En octubre de 2009, Juntos inició, con el apoyo de la Fundación Capital⁶, el programa piloto de ahorro con el propósito de reforzar el objetivo de sacar a las familias de la trampa de pobreza, a través de la provisión de educación financiera y su posterior inclusión en el sistema financiero (Boyd, 2013), constituyéndose además en una oportunidad para la graduación progresiva de hogares receptores de transferencias monetarias condicionadas (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez, 2011). El punto de partida para la intervención fue la experiencia previa de los proyectos Corredor Puno-Cusco, y Sierra Sur que fueron desarrollados por el Gobierno Peruano en colaboración con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola –FIDA-.

El propósito del programa piloto fue generar en los hogares pobres capacidades mínimas para iniciar y consolidar actividades productivas mediante la movilización del ahorro, garantizando su acceso a oportunidades de empleo sostenible a fin de promover la autosostenibilidad del hogar y su graduación progresiva del programa Juntos. Además, se constituyó en una experiencia de cooperación entre el Gobierno Nacional del Perú, el sector financiero, ONG's internacionales y el sector académico, siendo un ejemplo de gestión mancomunada de lucha contra la pobreza. En la siguiente ilustración se referencian los actores involucrados.

Ilustración 1: Actores del programa de ahorro de Juntos



Fuente: Elaboración propia

⁶ El proyecto Capital es una iniciativa de la Fundación Ford, la Fundación Capital y el Instituto de Estudios Peruanos que tiene como propósito brindar apoyo al sector público de América Latina y el Caribe en la articulación de programas de inclusión financiera con programas de protección social, en particular los de Transferencias Monetarias Condicionadas como una forma de promover en el largo plazo la inclusión ciudadana con equidad y la protección social con el desarrollo productivo. En la actualidad este proyecto tiene cobertura en 10 países.

Los criterios para la selección de los distritos intervenidos con el piloto de ahorro fueron:

- Tener intervención del programa Juntos desde el año 2007, con el fin de garantizar el aprendizaje del funcionamiento del mismo.
- Los beneficiarios de Juntos deben cobrar las transferencias correspondientes en agencias del Banco de la Nación o instituciones financieras privadas.
- Bajo valor en el Índice de Desarrollo Humano.
- Ser distritos donde las agencias del Banco de la Nación y de Agrorural (financiador del paquete de intervención) cuenten con suficiente capacidad operativa.

Del total de distritos del Perú, 216 cumplieron con tales características. El piloto se inició en los distritos de San Jerónimo (Apurímac) y Coporaque (Cusco)⁷. Luego, entre 2010 y 2012, se amplió la intervención hasta alcanzar 18 distritos pertenecientes a los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco, La Libertad y Puno. En la siguiente tabla se presenta una relación de los distritos beneficiarios del programa piloto.

Tabla 3: Cobertura del piloto de ahorro y TMC

Departamento	Provincia	Distrito	Hogares beneficiarios del piloto de ahorro	Hogares beneficiarios de TMC*
Apurímac	Abancay	1. Pichirhua	522	518
	Andahuaylas	2. San Jerónimo	1.765	1.967
Ayacucho	Huanta	3. Huanta	2.537	3.887
		4. Luricocha	528	798
Cusco	Acomayo	5. Acomayo	540	567
		6. Rondocan	339	396
	Cusco	7. Ccorca	323	327
	Canas	8. Quehue	412	474
	Espinar	9. Coporaque	2.127	2.336
La Libertad	Julcán	10. Julcán	1.566	1.819
	Otuzco	11. Agallpampa	1.009	1.330
		12. Usquil	2.334	2.920
	Sánchez Carrión	13. Curgos	1.166	1.386
Puno	Azángaro	14. Caminaca	281	373
		15. San Juan de Salinas	584	589
	Melgar	16. Cupi	287	324
		17. Llalli	296	329
Puno	18. Paucarcolla	399	437	
Total			17.015	20.777

Fuente: Boyd, 2013. *Hogares afiliados a diciembre de 2012

⁷ La evaluación de resultados del primer año de actividades del Piloto de Promoción del Ahorro en San Jerónimo y Coporaque fue recogida en Trivelli et. al (2011) *Un Año Ahorrando. Primeros resultados del Programa Piloto "Promoción del Ahorro en Familias Juntas"*.

Con este grupo se realizó una intervención en tres etapas secuenciales:

- a. *Capacitación y sensibilización financiera*: corresponde a la capacitación brindada en el funcionamiento y características del sistema financiero formal y la importancia del ahorro como medio de capitalización familiar.
- b. *Acompañamiento financiero*: consistió en el reforzamiento del primer componente por parte de madres líderes y visitas bimestrales de los facilitadores de Agrorural y el acompañamiento del gestor local de Juntos para recalcar el cumplimiento de las condicionalidades del TMC.
- c. *Incentivos no monetarios al ahorro*: sorteo y entrega de premios (canasta de víveres por 180 soles) a las beneficiarias de Juntos con saldos positivos en sus cuentas de ahorro.

El programa finalizó en el año 2012. En total se intervinieron cerca de 17 mil madres usuarias de TMC ubicadas en la zona rural en 18 distritos pertenecientes a las regiones de sierra, cuya principal actividad económica es la agricultura y la ganadería. La participación de los gobiernos locales en el piloto fue escasa o más bien inexistente.

En 2013, se realizó la evaluación de impacto del proyecto piloto, encontrándose un aumento de ahorro total de un 46,8%, y del formal en un 19,9%, entre las usuarias de TMC que recibieron educación financiera, una tasa que es el doble del ahorro nacional y el triple que el nivel de ahorro de la población de la zona rural (Boyd, 2013). También se dieron incrementos en el acceso al crédito (26,5%), diversificación de las actividades económicas y en la propensión por acrecentar los activos del hogar (Boyd, 2013).

En consecuencia, tal como lo demuestra la evaluación al piloto de ahorro de Juntos y los estudios en general sobre el programa de transferencias monetarias, se está contribuyendo al alivio de la pobreza en el corto plazo y avanzando hacia su superación del largo plazo a través de la formación de capital humano y la creación de conductas que favorecen el emprendimiento en los hogares más pobres. En el caso del piloto de ahorro fue una intervención concreta, con un objetivo específico y en un período de tiempo acotado, cuyos resultados fueron más que satisfactorios, generando, inclusive, posibilidades para el desarrollo de proyectos productivos que le permiten a los hogares complementar sus ingresos, y en el mejor de los casos convertirse en una fuente permanente y autónoma de recursos, lo cual les daría una salida de su situación de pobreza.

Sin embargo, el éxito de tales iniciativas en el largo plazo dependerá de la persistencia de la motivación y las posibilidades reales que tengan los hogares para sacar adelante sus proyectos y así consolidar fuentes alternativas de ingresos. Es precisamente, donde este estudio quiere contribuir, al considerar que los gobiernos locales, con el mero ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, pueden aportar en la implementación de estrategias integrales de superación de la pobreza. Para ello, se requiere contar con administraciones locales con capacidades para entender sus condiciones de contexto y desarrollar políticas públicas locales articulándose con otras organizaciones públicas y privadas.

1.4 Responsabilidades de los gobiernos locales en el Perú en materia de pobreza

De acuerdo con establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades los gobiernos locales (Ley 27.972), *“son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*

Para el cumplimiento de sus atribuciones los gobiernos locales cuentan con autonomía política, económica y administrativa. Su finalidad, además de representar a sus vecinos, es promover el desarrollo integral, sostenible y armónico de su territorio, y la adecuada prestación de los servicios públicos locales. La promoción del desarrollo integral persigue fines de crecimiento económico, justicia social y sostenibilidad ambiental, la cual se hace a través del diseño e implementación de planes de desarrollo económico local, que deben ser elaborados con la participación de la ciudadanía y en concordancia con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

En la Ley Orgánica de Municipalidades también se resalta que la promoción del desarrollo local debe ser en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. Por su parte, la Ley de Bases de la Descentralización, establece una diferenciación entre competencias de carácter exclusivo o compartidas entre municipalidades provinciales y distritales.

En general, se puede decir que en el Perú, las municipalidades provinciales son las responsables de planificar el desarrollo integral y el ordenamiento físico del territorio, con la participación de las autoridades distritales y la ciudadanía; se les asigna un carácter subsidiario en la prestación de servicios públicos cuando es posible aumentar la eficiencia en el uso de los recursos utilizando economías de escala a nivel provincial. Además, deben velar por la coordinación de los gobiernos locales tanto en la planificación como en la prestación de los servicios. Mientras que, las municipalidades distritales tienen un carácter de ejecutor por excelencia, aunque también tienen funciones de planificación del desarrollo en su territorio.

A continuación, se hace una relación de la distribución de competencias entre las municipalidades en las materias que son de interés para el presente estudio. Con relación a los programas sociales, de defensa y promoción de los derechos, las responsabilidades tal como se describe en la tabla 4.

Tabla 4: Distribución de competencias exclusivas en programas sociales, de defensa y promoción de los derechos entre las municipalidades

Municipalidades provinciales	Municipalidades distritales
Planificar y promover el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales, de manera concertada con las municipalidades distritales de su jurisdicción.	Planificar y concertar el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales, aplicando estrategias participativas que permitan el desarrollo de capacidades para superar la pobreza. Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y de desarrollo social del Estado, propios y transferidos, asegurando la calidad y focalización de los servicios, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la economía regional y local. Contribuir al diseño de las políticas y planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo social, y de protección y apoyo a la población en riesgo.
Establecer canales de concertación entre las instituciones que trabajan en defensa de derechos de niños y adolescentes, mujeres, discapacitados y adultos mayores. Así como de los derechos humanos en general, manteniendo un registro actualizado. Establecer canales de comunicación y cooperación entre los vecinos y los programas sociales actualizados.	Reconocer y registrar a las instituciones y organizaciones que realizan acción y promoción social concertada con el gobierno local. Facilitar y participar en los espacios de concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social, así como de apoyo a la población en riesgo. Promover y concertar la cooperación pública y privada en los distintos programas sociales locales.
Ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia, cuando la municipalidad distrital no pueda asumir dicha función.	Ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 27.972

Con relación a la promoción del desarrollo económico y local, la distribución de competencias exclusivas se presenta en la tabla 5.

Tabla 5: Distribución de competencias exclusivas en materia de promoción del desarrollo económico y local entre las municipalidades

Municipalidades provinciales	Municipalidades distritales
Diseñar un plan estratégico de desarrollo económico local sostenible y un plan operativo anual, e implementarlos en función de los recursos disponibles y de las necesidades de la actividad empresarial de la provincia, según diagnóstico económico de su jurisdicción.	Diseñar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible del distrito y un plan operativo anual de la municipalidad, e implementarlos en función de los recursos disponibles y de las necesidades de la actividad empresarial de su jurisdicción, a través de un proceso participativo.
Concertar con el sector público y el privado la elaboración y ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local sostenible en su espacio territorial	Concertar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción, sobre la elaboración y ejecución de programas y proyectos que favorezcan el desarrollo económico del distrito. Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos a fin de mejorar la competitividad. Promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad de las zonas urbanas y rurales del distrito.
Mantener un registro de las empresas que operan en su jurisdicción y que cuentan con licencia municipal de funcionamiento, definitiva o provisional, consignando expresamente el cumplimiento o incumplimiento de las normas técnicas de seguridad.	Brindar la información económica necesaria sobre la actividad empresarial en su jurisdicción, en función de la información disponible, a las instancias provinciales, regionales y nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 27.972

Entretanto, las municipalidades provinciales tienen las siguientes competencias compartidas en materia de promoción del desarrollo económico y local:

- Organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local; aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad.
- Realizar campañas conjuntas para facilitar la formalización de las micro y pequeñas empresas de su circunscripción territorial con criterios homogéneos y de simplificación administrativa.
- Elaborar junto con las instancias correspondientes, evaluaciones de impacto de los programas y proyectos de desarrollo económico local.

- Promover, en coordinación con el gobierno regional, agresivas políticas orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, así como la elaboración de mapas provinciales sobre potenciales riquezas, con el propósito de generar puestos de trabajo y desanimar la migración.
- Concertar con las comunidades campesinas, en los municipios rurales.
- Articular las zonas rurales con las urbanas, fortaleciendo así la economía regional.

1.5 Marco conceptual

En este apartado se entrega una breve revisión de los principales conceptos que permiten sustentar el análisis empírico del presente estudio de caso. Se inicia con una exposición de los conceptos globales, como pobreza y desigualdad; luego se hace un enlace con los planteamientos sobre el desarrollo territorial y capacidades para la gestión de los gobiernos locales.

1.5.1 Pobreza y desigualdad

Durante la última década América Latina y el Caribe han experimentado una disminución de sus cifras de pobreza de un 15,7%. Es decir, cerca de 61 millones de personas entre 2002 y 2012 dejaron de ser pobres tomando en cuenta su nivel de ingresos (Cepal, 2013). Tal progreso, se ha explicado en primer lugar, por el buen desempeño económico de la región reflejados en el crecimiento promedio anual del PIB de 3,8%, la estabilización del nivel de precios (Coremberg, 2012) y los avances en el mercado de trabajo (Cepal, 2013c). En segundo lugar, por la voluntad y las medidas de política pública e inversión social introducidas por los gobiernos, entre las que se cuentan los programas de transferencias monetarias directas a los más pobres y la inversión pública social focalizada, que han impactado positivamente no sólo en las tasas de pobreza sino que han colaborado en el mejoramiento de otros indicadores sociales, tales como la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil, el índice de analfabetismo y las necesidades básicas insatisfechas (Cepal, 2013).

Aun cuando el logro obtenido es destacable, los expertos señalan que no hay un correlato entre las tasas de crecimiento económico y el número de personas que dejaron de ser pobres (Rimisp, 2012), además de presentarse una desaceleración en su tasa de reducción (Cepal, 2013). La pobreza, como fenómeno social y económico complejo, tiene múltiples facetas y causas determinantes (Cepal, 2003) y su superación sigue siendo uno de los grandes desafíos de la

política social, ya que solo en América Latina y el Caribe, en el 2012, el 28,2% de la población se encontraba en situación de pobreza, esto es 164 millones de personas, de los cuales 66 millones son pobres extremos (Cepal, 2013).

Si bien el término pobreza es ampliamente utilizado, no existe un consenso en torno a su definición y medición. Escoger un camino va más allá de presentar datos estadísticos, el concepto que se seleccione condiciona el enfoque, métodos y perspectivas que se utilizan para obtener la medida que dará cuenta del número de personas pobres (Ravallion, 2003). Además, implica ceñirse a un marco para el análisis y toma de decisiones económicas, políticas y sociales que afectan la vida de seres humanos, muchas veces en estado de permanente indefensión.

Por ejemplo, Spicker (2009) identifica once acepciones diferentes de la palabra pobreza agrupadas en tres grandes familias. La primera de ellas, relacionada con la situación económica, en la cual puede significar: estándar de vida, inequidad, posición económica. La segunda, con la condición social, y puede estar dirigida a hablar de: clase social, dependencia, exclusión, carencia de seguridad básica, ausencia de titularidades. Finalmente, la tercera familia hace referencia a las condiciones materiales, donde se usa para establecer patrones de privación, necesidades y limitaciones de recursos.

También, los organismos multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han hecho permanentes esfuerzos académicos para delimitar este concepto. La definición adoptada por ellos, incide en las recomendaciones que dan a los gobiernos para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de alivio y superación de la pobreza, por tal razón resulta importante presentarlos en este documento.

Partiendo por la CEPAL, ésta define que la pobreza es la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (por ejemplo la alimentación), los que por ésta razón se ven expuestos a déficit en su desarrollo físico y psicológico y a insuficiencias en el aprendizaje de habilidades socioculturales que pueden incidir en una reducción progresiva de sus capacidades de obtención de recursos, activándose de este modo los mecanismos reproductores de la pobreza (Feres & Mancero, 2001).

El Banco Mundial (2001) se destaca por su interés de elaborar una “línea universal de pobreza”, con la cual se puedan hacer comparaciones entre países, su medida más conocida es aquella que caracteriza como pobreza extrema el vivir con menos de un dólar al día⁸ (Spicker, Alvarez & Gordon, 2009). A pesar de tener una medida monetaria como estándar internacional, también comparte el enfoque multidimensional del fenómeno, al considerar que la pobreza es vivir sin las libertades fundamentales de acción y decisión que otros dan por sentadas, que se da por carecer de una alimentación adecuada, vivienda, salud y educación, privaciones que le impide a los individuos dirigir su vida; también implica enfrentarse a la extrema vulnerabilidad, estar expuestos a los malos tratos por parte de las instituciones del Estado y la sociedad y no poder influir en las decisiones claves que afectan sus vidas.

Para la OCDE (2001) la pobreza es multidimensional, denota la exclusión de las personas de los niveles de vida socialmente adecuados y con una serie de privaciones. Las dimensiones de la pobreza abarcan distintos aspectos de la capacidad humana: económicas (ingresos, medios de vida, trabajo digno), humanas (salud, educación), políticas (empoderamiento, derechos, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y de protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad).

Finalmente, para el PNUD con su enfoque multidimensional del desarrollo humano que se deriva de la teoría propuesta por Amartya Sen, la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y está ligada a las capacidades y oportunidades que tienen las personas para llevar una vida satisfactoria. En su Informe de Desarrollo Humano de 1997, define que la pobreza es la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, es decir, la imposibilidad de tener una vida larga, sana y creativa, tener educación y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad y respeto por sí mismo. Anualmente, este organismo presenta los resultados del Índice de Desarrollo Humano, calculado a partir de indicadores de nivel de vida (ingreso per cápita), condiciones de vida (esperanza de vida al nacer) y educación (años promedio alcanzados de educación) de la población.

Tal como se observa, las diferentes aproximaciones del concepto hacen referencia a la pobreza como un fenómeno multidimensional, estrechamente relacionado con la estructura de oportunidades que enfrenta un individuo y que revela la existencia de un estado de privación o insatisfacción de necesidades, esto es, la presencia de una línea imaginaria entre pobreza y un estándar de vida deseable, dicotomía que en la ciencia económica ha sido abordado por la teoría

⁸ Este referente se construyó considerando el promedio de las líneas nacionales de pobreza de los países con menores niveles de ingreso per cápita en el mundo.

del bienestar, cuyas principales corrientes han sido el utilitarismo⁹, el contractualismo¹⁰ y el enfoque de capacidades y funcionamientos¹¹.

Las estadísticas que se presentan sobre pobreza también están condicionadas por la metodología que se sigue para su medición. De acuerdo con Feres y Mancero (2001) diversos estudios económicos han ligado el concepto de pobreza como ‘necesidad’, ‘estándar de vida’ o ‘insuficiencia de recursos’, donde cada acepción tiene diferentes implicaciones en términos de las medidas que se generan. El término ‘necesidad’ se evalúa como la carencia de bienes y servicios mínimos requeridos para vivir y funcionar como parte de la sociedad, por lo tanto, se centra en determinados artículos considerados como básicos para la supervivencia de un individuo. Al hablar de ‘estándar de vida’, no se refiere únicamente a determinadas privaciones, sino también al hecho de vivir con menos que otras personas. Bajo la interpretación de ‘insuficiencia de recursos’, la carencia se da cuando la persona no tiene los recursos propios para adquirir lo que necesita.

Entonces, para medir la pobreza es necesario identificar y agregar la información que se considere relevante según el concepto y enfoque de bienestar escogido (Sen, 1984). En los casos del utilitarismo y contractualismo hay que aproximarse a establecer las funciones de utilidad individuales, es decir, identificar para cada persona su nivel de satisfacción de las necesidades con el consumo de bienes y servicios. Tal procedimiento entraña dificultades teóricas y prácticas porque cada sujeto tiene su propio conjunto de preferencias y el nivel de satisfacción es una medida abstracta que no puede ser generalizada, por lo que la forma para establecer el grado de bienestar es a través de la identificación de necesidades o establecimiento de un estándar de vida en diferentes dimensiones (educación, vivienda, vestuario, etc.) y para los distintos contextos (económicos, sociales, políticos y culturales) (Feres, 2013).

⁹ En el utilitarismo se busca identificar las formas de maximización del bienestar general a partir de funciones de utilidad individuales; es un enfoque individualista que no entra en consideraciones de justicia distributiva y no permite comparaciones interpersonales (Feres, 2013).

¹⁰ En el contractualismo, el bienestar social depende de la utilidad del grupo de la sociedad en peor situación, es decir, no solo basta con examinar cuánto se produce en una sociedad sino como se distribuyen los réditos entre sus miembros (Ibid).

¹¹ Para Amartya Sen (2000) “el éxito de una sociedad no puede separarse de las vidas de sus miembros, el bienestar no solamente debe estar referido a la utilidad que proporciona el consumo o a la forma en como se vive sino que también contempla la libertad para escoger y la capacidad que se tiene para lograr funcionamientos valiosos”. Los funcionamientos representan partes del estado de una persona, en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir, las capacidades reflejan las combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir un conjunto según el tipo de vida que se quiere llevar, por ejemplo, estar bien nutrido, ser letrado, no sentirse avergonzado ante sus semejantes, entre otros.

La identificación y selección de las dimensiones del bienestar relevantes también es tema de debate. Alkire (2000) hace una recopilación de las dimensiones que han sido propuestas en diversos estudios de pobreza y observa que tampoco hay un consenso sobre los aspectos de la vida en los cuales debe centrarse el análisis; no obstante lo anterior, identifica aspectos comunes tales como: salud, educación, seguridad y acceso a bienes materiales, etc. Independientemente de la opción que se escoja, el paso siguiente para la medición de la pobreza es llegar a acuerdos sobre los indicadores que mejor dan cuenta de cada una de las dimensiones y los umbrales esperados en cada uno de ellos, ya que estos son los que determinan si un individuo se encuentra en el espacio de las carencias o de la satisfacción.

Dada la complejidad de establecer mediciones a través de métodos multidimensionales, y con las limitaciones y desacuerdos de todo tipo que esto conlleva, la satisfacción de necesidades materiales es la forma más utilizada para establecer quién es o no es pobre. Hay pobreza en una sociedad cuando uno o más de sus miembros no alcanzan el nivel de bienestar material considerado como mínimo según los estándares que ella misma se ha fijado (Feres & Mancero, 2001).

A pesar de las múltiples críticas, los indicadores más usados son las líneas de pobreza, que se construyen por la vía del ingreso o gasto, ya sea individual o del hogar, en algunos casos ajustado por escalas de equivalencia¹², con el cual se podría alcanzar un estándar de vida socialmente definido. Otra vía, es establecer el nivel de bienestar a partir de la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, tales como alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, entre otras. No obstante, organismos como el PNUD desde hace varios años, han venido realizando esfuerzos para producir mediciones desde el enfoque multidimensional, tales como el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza Humana, inclusive algunos países de la región han optado por tener medidas de pobreza con un enfoque multidimensional, como es el caso de México.

Es importante señalar, que independiente de la forma de medición que se adopte, es necesario tener presente un conjunto de consideraciones metodológicas en el momento de construir un indicador de pobreza. Por ejemplo, estas mediciones son sensibles al tipo de indicadores que se utilicen, a la forma en cómo se determinan los umbrales y al método de agregación de los indicadores (Feres & Mancero, 2001). En cada uno de estos pasos hay procesos de elección que

¹² La escala de equivalencia “considera las diferentes necesidades de los miembros del hogar, según su edad, género u otras características demográficas o de tipo de actividad, lo permite tomar en cuenta la existencia de ‘economías de escala, caracterizadas por costos marginales decrecientes para alcanzar un mismo nivel de bienestar ante la adición de un nuevo miembro al hogar” (Feres & Mancero, 2001)

carecen de neutralidad y requieren de una intensa discusión y generación de consensos entre las diferentes disciplinas y actores relacionados (Sanhueza, 2012). Finalmente, y no menos importante, para llegar a una medición de la pobreza es necesario contar con información confiable y oportuna que permita identificar la carencia de recursos o insatisfacción de necesidades para cada uno de los miembros de la sociedad en cada una de las dimensiones que se considere relevante y acorde al método de medición seleccionado.

Desigualdad

En América Latina, el 10% más rico de la población concentra el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre solo percibe el 15% (Cepal, 2013), aunque desde el año 2002 se ha observado una tendencia leve en el mejoramiento de la distribución del ingreso, la desigualdad sigue siendo uno de los principales problemas en la Región (Latinobarómetro, 2013; PNUD, 2010), y una de las razones de la discrepancia entre las tasas de crecimiento económico y disminución de la pobreza. Además, indica que un gran porcentaje de las personas que en la última década dejaron de ser pobres, suelen llevar una vida apenas por encima del umbral mínimo y están en constante riesgo de caer en situación de precariedad (Burchardt, 2012).

La desigualdad en América Latina, al igual que la pobreza es un tema estructural (Cepal, 2013) y un fenómeno multidimensional y persistente (López & Sourrouille, 2012; Rimisp, 2012), relacionado con la disparidad o brechas en los niveles de vida de la población en términos de ingresos, propiedad de la tierra y otros activos, acceso a bienes y servicios, el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política (Ravaillon, 2003; Banco Mundial, 2003). Afecta a grupos sociales y territorios que, históricamente, han estado en condiciones de exclusión, baja movilidad socioeconómica tales como, mujeres, niños, o población perteneciente a grupos originarios o afrodescendientes (PNUD, 2010; Rimisp, 2012). Condiciona la estructura de oportunidades que tienen los individuos y sus generaciones futuras para elegir y realizar un determinado tipo de vida, impidiendo, inclusive, su participación activa en la sociedad. Tal persistencia puede revelar la inexistencia de políticas públicas capaces de modificar tal situación (González y Martner, 2012) y, muchas veces, la inequidad se esconde detrás de los buenos resultados agregados, que no permiten ver que hay individuos que enfrentan opciones de vida totalmente diferentes al nacer en un determinado territorio o pertenecer a un grupo social específico (PNUD, 2010, Rimisp, 2012).

El PNUD, en su Informe de Desarrollo Humano del año 2010 señala que la desigualdad responde a una combinación de factores que no tienen origen en una única causa, entre los cuales podemos mencionar las condiciones iniciales del hogar, el esfuerzo individual, los contextos sociales, institucionales, históricos y de acción gubernamental, o por eventos aleatorios que no son controlables (por ejemplo, un desastre natural). De igual manera, establece que existen dos perspectivas para el análisis de la desigualdad; en la primera, desde la perspectiva *ex ante* se otorga mayor valor explicativo a las condiciones iniciales del hogar, mientras que en la segunda, la *ex post* lo importante son los resultados.

La relación entre desigualdad y política pública está supeditada a la '*idea sobre la justicia*' que se tenga. De manera ilustrativa, con el enfoque de capacidades de Sen, a través de la acción pública se busca garantizar el acceso equitativo a opciones de vida sin importar las limitaciones individuales (físicas, psicológicas, de capital humano, entre otras) o de contexto social o institucional (PNUD, 2010). Desde otra perspectiva, el enfoque en derechos va más allá de la estructura de oportunidades y establece un conjunto de elementos básicos que deben guiar las políticas de desarrollo, y en consecuencia, la acción pública debe tener como objetivo principal la realización de los derechos (PNUD, 2010; Rimisp, 2012).

Es importante recalcar que la acción gubernamental no solamente está destinada a romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza y la desigualdad sino que, al contrario, en muchas ocasiones refuerza los factores que las originan. Lo anterior como resultado del escaso conocimiento sobre los mecanismos de transmisión de la pobreza y la desigualdad, las restricciones y los marco de referencia que enfrentan los hogares; o bien por el diseño de políticas públicas uniformes que no compensan las brechas y la heterogeneidad en el logro de los distintos grupos, territorios y la multidimensionalidad del fenómeno (PNUD, 2010; Rimisp, 2012); o por los desequilibrios que se derivan de un ejercicio del poder político caracterizado por la baja calidad de la representación política de los grupos sociales más vulnerables y su desigual grado de influencia sobre el diseño e implementación de políticas públicas, aunada a la debilidad de las instituciones (Gutiérrez en Christian Aid, 2012; PNUD, 2010).

Con relación a las mediciones de la desigualdad, también existen variadas maneras y metodologías. La más conocida a pesar de sus limitaciones, es el coeficiente de Gini, que es un número entre 0 y 1, donde 0 indica perfecta igualdad y 1 perfecta desigualdad. También existen otras medidas como son los índices de Atkinson donde se endogeniza la aversión a la

desigualdad o el índice de Theil, donde se asigna mayor importancia a los individuos de más bajos ingresos.

1.5.2 Programas de transferencias monetarias condicionadas

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) son el principal instrumento de política social al que, desde mediados de los 90's, recurren los países en vía de desarrollo para atacar de frente a la pobreza y coadyuvar en el avance de indicadores de capital humano (tasas de asistencia escolar y nutrición), vinculando, principalmente, a las mujeres en el cumplimiento de las responsabilidades del hogar (Stampini & Tornarolli, 2012). Surgen de un enfoque en el cual se privilegian acciones para superar las causas estructurales de la pobreza en el largo plazo, a diferencia de los programas de asistencia centrados en la redistribución y mitigación de la pobreza en el corto plazo (Villatoro, 2010).

Las primeras experiencias se dieron en México y Brasil a finales de la década de los noventa, con los programas Progresá y Bolsa Escola, respectivamente. Hacia el 2012, en América Latina y el Caribe, 18 países habían implementado algún tipo de programa de transferencias monetarias condicionadas, beneficiando cerca de 113 millones de personas (19% de total de la población), con una inversión aproximada del 0.4% del PIB regional (Cecchini & Madariaga, 2011). En la mayoría de los casos, los TMC han sido ejecutados, primordialmente, por instituciones de los gobiernos nacionales, con una baja participación de los gobiernos subnacionales, como forma de prevenir posibles situaciones de clientelismo político y captura de los beneficios por determinados grupos de interés.

Los TMC consisten en la entrega periódica de una suma fija o variable de dinero a los hogares en extrema pobreza o pobreza, sujeta al cumplimiento de condiciones asociadas al mejoramiento de sus capacidades, entre las más comunes está la participación en controles de salud y nutrición, y asistencia escolar (Cecchini & Madariaga, 2011). Con este monto se busca reducir los riesgos futuros por la vía del capital humano, ya que permite, por un lado a las familias aumentar el ingreso disponible y suavizar sus niveles de consumo, y por el otro, a los gobiernos cumplir con objetivos de política pública, especialmente, los relacionados con temas de desarrollo de capacidades y disminución de las tasas de pobreza e indigencia.

El principal destinatario de estos programas son los hogares en situación de pobreza estructural, que tengan entre sus integrantes niños en edad escolar y/o mujeres gestantes, en ocasiones se incluyen unidades familiares que no están por debajo de la línea de pobreza pero que están en condiciones de riesgo social de llegar a ser pobres. Para la selección de los beneficiarios se hacen procesos de focalización basados en criterios técnicos, es decir, se tienen en cuenta características relacionadas con los medios de vida del hogar, recogidos a través de métodos de comprobación directa o indirecta¹³; en algunos casos hay una primera etapa, donde se priorizan zonas geográficas con base en los índices o mapas de pobreza, así como también hay experiencias de programas donde hay un procedimiento final de ratificación comunitaria, con el fin de comprobar socialmente la situación real de los hogares elegibles (Cecchini & Madariaga, 2011).

La efectividad de los programas ha sido analizada en múltiples estudios y desde diferentes perspectivas. En particular, las evaluaciones de resultados e impacto, muestran que en los hogares beneficiarios de los programas hay incrementos en el uso de los servicios de salud y educación, y de dinero en efectivo y una disminución de la pobreza monetaria en el corto plazo (Pérez, et al., 2010; Cohen, 2007). Sin embargo, existen aspectos menos evaluados o donde no existe evidencia empírica concluyente y es su contribución en la formación de capital social, empoderamiento de las mujeres, creación de stock de capital físico o promoción de conductas de ahorro (Cecchini & Madariaga, 2011).

Las reglas de salida de los programas o estrategias de graduación, constituyen uno de los grandes desafíos que enfrentan, en la actualidad, los gobiernos que los han adoptado. Las más usadas tienen que ver con establecer un período máximo de permanencia, o simplemente los hogares dejan de recibir la transferencia cuando pierden las condiciones de elegibilidad, sea porque ha aumentado su nivel de ingreso o los hijos han superado el límite de edad (Cecchini & Madariaga, 2011; Maldonado et al, 2011). No obstante lo anterior, ahora hay un especial interés en que la salida se dé por un cumplimiento de los objetivos trazados, más que motivada por situaciones coyunturales del hogar, que de cambiar lo pondrían nuevamente en condiciones de vulnerabilidad y/o pobreza.

¹³En muchos casos se utilizan encuestas nacionales que permiten identificar las condiciones socioeconómicas de los hogares, seleccionar los beneficiarios potenciales de las políticas sociales y articular acciones de diferentes entidades alrededor del mismo grupo de familias (Repetto, 2009). Por ejemplo, la Ficha de Protección Social en Chile, el SISBEN en Colombia y el SISFOH en Perú.

Tratando de resolver estructuralmente la situación de pobreza, algunos países de Latinoamérica han ligado los TMC a esquemas de protección y promoción social más amplios, que no solamente abarcan la entrega de los subsidios sino que incluyen otros elementos conducentes a la administración de riesgos, romper las trampas de pobreza y generar cambios permanente y sostenibles en las condiciones de vida de los hogares (Villatoro, 2010). Bajo este nuevo enfoque de intervención multidimensional, se combinan las transferencias condicionadas con estrategias que buscan reforzar el acceso efectivo a oportunidades de generación autónoma de ingresos, entre los que se encuentran programas de capacitación, empleabilidad, bancarización y ahorro, acceso a la justicia y acompañamiento familiar. Por ejemplo, se ha encontrado evidencia que los programas de ahorro tienen efectos positivos en los hogares más pobres, ya que a través de esquemas de incentivos y educación financiera, se logra insertarlos en el sistema financiero formal y se promueve la acumulación de activos, inversión productiva y el manejo de riesgos, con los beneficios que esto conlleva en el largo plazo (Chiapa, 2012; Maldonado et al, 2011).

Sin embargo, a pesar de las innovaciones que se han implementado, los programas de transferencias no pueden garantizar que la existencia de mayores niveles de desarrollo humano se conviertan en incrementos de los ingresos monetarios en el largo plazo, y por ende, movilidad social, esto debido a las limitaciones que establecen variables como la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la oferta de servicios de salud y educación al alcance de los hogares más pobres (PNUD, 2010), la rentabilidad de educación y las oportunidades de empleabilidad que ofrece el territorio donde éstos están localizados (Brito en Villatoro, 2010). Lo anterior plantea como preocupación la necesidad de adecuar la oferta de servicios sociales y la estructura de oportunidades del territorio, los cuales, en muchos casos, por políticas de descentralización, dependen de los gobiernos subnacionales, y por lo tanto, requiere de mejoras en los canales y mecanismos de articulación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno.

1.5.3 Desarrollo territorial

El territorio es una red de actores sociales, que se caracteriza por un sistema de relaciones institucionales, económicas, sociales, políticas y legales en un espacio de vida particular (Vázquez, 2007), que surgen de un proceso histórico de construcción social, que a su vez depende de la calidad de las instituciones, la organización de los actores y la capacidad de aprendizaje colectivo (DNP, 2004). Es en el territorio donde los individuos experimentan

situaciones de pobreza y desigualdad, con todas sus expresiones y complejidades (González, 2004).

El desarrollo es un fenómeno concreto que se da en un espacio definido por las personas y el lugar (Vásquez Barquero, 2007) y depende de la interacción virtuosa entre la institucionalidad política, la estructura productiva y los actores de un territorio (Boisier, 1982). Por lo tanto, se puede decir que en él confluyen elementos tales como el crecimiento económico, la distribución adecuada del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, las posibilidades para el desarrollo de las capacidades de las personas, el ejercicio pleno de los derechos y la protección del medio ambiente. Por otro lado, a manera de simplificación, en este documento lo local no presupone una idea de tamaño, más bien se asimila a la unidad básica de división político administrativa del territorio que recibe diversas denominaciones: comuna, distrito, municipio, entre otros.

En consecuencia, el desarrollo local se considera como un proceso que se da desde abajo hacia arriba, donde se pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor creación y movilización de las capacidades propias (Cepal, 2010). Los procesos de desarrollo se basan en la utilización de las capacidades de los individuos y de los territorios, lo que los hace culturalmente sostenibles, y en un ambiente globalizado, lo local cobra importancia dentro de éstos (Vásquez Barquero, 2007). Existen distintos elementos que contribuyen a generar condiciones de entorno para el desarrollo, uno de ellos es la reconfiguración del rol tanto de los gobiernos nacionales como de las divisiones político-administrativas de menor escala (según la configuración de cada país pueden ser municipios, distritos, comunas, entre otros), respecto a la planeación, gestión y definición de políticas públicas (DNP, 2004) que permitan el surgimiento de iniciativas emprendedoras, organizativas y de autodesarrollo desde los escenarios locales.

El territorio no es un mero contenedor de los procesos económicos y sociales (Lira, 2011), tal como vemos, es un actor esencial para el desarrollo, por lo que no se pueden promover políticas públicas uniformes, como ya se ha advertido, sus efectos pueden ser heterogéneos, inclusive, en ocasiones adversos para el propio territorio. Para no perpetuar la desigualdad, deben asumirse desafíos en el diseño de políticas públicas y/o flexibilidad para su implementación teniendo en cuenta las especificidades de cada territorio (Rimisp, 2012). Bajo esta concepción también es necesario que el propio territorio conciba e impulse una visión estratégica de su desarrollo, donde se potencien las ventajas comparativas y se genere una propuesta de valor competitiva

(DNP, 2004), la cual solo es posible si existe una configuración institucional con las capacidades suficientes para organizarse, liderar y poner en marcha procesos de desarrollo desde adentro (Madoery, 2007).

En la configuración institucional están presentes organizaciones públicas de los distintos niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las sinergias que se generan con el aparato productivo y los mercados (Cepal, 2010). En territorios pequeños y rurales, los gobiernos locales, deberían constituirse en un actor fundamental para liderar los procesos de promoción del autodesarrollo y dinamizar la participación de los demás agentes ya que tienen las competencias para hacerlo y la posibilidad de recoger las iniciativas y demandas desde abajo (González, 2004); no obstante, sus posibilidades de acción están limitadas por sus capacidades y por las restricciones que el propio territorio les impone.

Dichas restricciones, pueden ser de tipo geográfico o las generadas por las condiciones de desigualdad que deben enfrentar los individuos, y por ende el territorio, para el desarrollo de sus capacidades. Rimisp (2012) en el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad construye una batería de indicadores, agrupados por dimensiones del desarrollo, a partir de la cual es posible identificar las brechas de un determinado territorio respecto de su propio país, poniendo en relieve la existencia de desigualdades territoriales que impactan directamente sobre las posibilidades de desarrollo y calidad de vida de sus habitantes.

1.5.4 Capacidades de gestión del desarrollo desde lo local

En este documento se considera al gobierno local como la organización del entramado institucional del Estado, que por su cercanía con la población y mediante procesos de descentralización, le han sido otorgadas responsabilidades para la promoción del desarrollo económico y social del territorio (González, 2004). Para el PNUD (2008) el desarrollo de capacidades es el proceso por medio del cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo.

En consecuencia, la noción de capacidad de gestión se refiere a las posibilidades reales, efectivas y permanentes que tiene un gobierno local para trazarse objetivos, cumplir sus responsabilidades y dar respuesta a demandas sociales específicas (De Alba & Gómez, 2010)

teniendo en cuenta las particularidades que lo rodean. Lo anterior quiere decir, que para promover desarrollo desde adentro se requiere de un gobierno local con aptitudes y/o habilidades para entender las restricciones que el propio territorio le impone, proponer políticas públicas que generen el mayor valor social (Repetto, 2004) y dinamizar la participación de los demás actores presentes.

Para incidir en el desarrollo del territorio las administraciones cuentan con un sinnúmero de instrumentos de planificación estratégica, tales como planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y planes sectoriales, entre otros; de intervención concreta, a través del cobro de impuestos municipales, la prestación de los servicios básicos que le han sido asignados (salud, educación, saneamiento básico) y la ejecución de proyectos de fomento e infraestructura para los sectores productivos. Además, cada una de esas intervenciones debería ser realizada convocando la participación de la ciudadanía, especialmente facilitando la inclusión de los grupos más vulnerables.

El grado de asertividad y uso efectivo de estos instrumentos depende de las capacidades que el propio gobierno local haya ido acumulando o pueda desarrollar para adaptarse a las circunstancias y entorno rápidamente cambiante. Sin embargo, al igual que los individuos, éste enfrenta una serie de restricciones y elementos que se escapan de su control¹⁴, que pueden afectar sus posibilidades de realización y, en consecuencia, tener escasa o nula incidencia en la promoción del desarrollo en su territorio. Lo anterior, aunado a situaciones de clientelismo y cooptación del poder en la esfera de lo local, lleva a que gobiernos locales, en muchos casos, sean marginados de la toma de decisiones e implementación de políticas de desarrollo que llevan a cabo en su jurisdicción otros niveles de gobierno u organizaciones.

Para efectos del presente estudio se sigue el enfoque sistémico elaborado por el PNUD(2008) para el diagnóstico de capacidades. El punto de entrada en este caso, es el organizacional, es decir, el análisis recae sobre las administraciones municipales y comprende las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que permiten a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato y a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto en pro de sus metas. Se escoge la aproximación gubernamental para el desarrollo de

¹⁴ González (2004) pone como ejemplo de elementos que no están bajo el control de los gobiernos locales, la persistencia de estructuras centralistas y la habitual insuficiencia de recursos que deriva de ella.

capacidades a nivel local¹⁵, porque hace énfasis en el cumplimiento de las atribuciones que, efectivamente, dichas organizaciones tienen.

El diagnóstico de las capacidades de los gobiernos locales, se divide en tres categorías: i) problemas centrales, ii) capacidades funcionales, iii) capacidades técnicas.

La categoría de problemas centrales hace referencia a las áreas o campos que presentan los mayores problemas de capacidades y donde se pueden producir los cambios más notables en caso de implementarse programas de desarrollo de capacidades en las organizaciones o de fortalecimiento institucional. Aquí se encuentran aspectos tales como: la forma o configuración que adopte la propia organización y la utilización de los recursos que posee; el ejercicio del liderazgo para influir y motivar a otros para la consecución de los objetivos; los mecanismos para la adquisición y preservación del conocimiento; y finalmente, la evaluación del desempeño efectivo y comunicación de los logros a sus colaboradores y clientes (De Alba & Gómez, 2010).

Las capacidades funcionales son aquellas de tipo transversal con las cuales se busca “lograr que las cosas se hagan”. Son de vital importancia en la gestión de una organización porque involucra las posibilidades reales para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en los gobiernos locales (PNUD, 2008). Por último, las capacidades técnicas están ligadas a sectores o temas específicos; en el caso de este estudio corresponde al análisis de las anteriores categorías sobre políticas o programas de superación de la pobreza que desarrolla el nivel local y con la cual es posible articular los programas de generación de capacidades que implementan otros niveles de gobierno u organizaciones.

1.6 Dimensiones de análisis del estudio de caso

A partir de la aproximación conceptual presentada anteriormente, se construyen las dos categorías en las que se divide la parte analítica del presente estudio, de igual manera, se establecen las dimensiones, indicadores y variables a considerar en cada una de ellas. En la primera, se hace un análisis de contexto que tiene como objetivo describir el nivel de desarrollo

¹⁵ Se escoge esta aproximación a pesar de las limitaciones que esta tiene. Al respecto De Alba & Gómez (2010) señalan: “La limitante de esta perspectiva tiene que ver con que el desarrollo local traspasa las barreras políticas y administrativas tradicionales, por lo que la vinculación y mecanismos de coordinación entre las autoridades locales y otras instancias de gobierno, así como entidades no gubernamentales es fundamental para el éxito y sostenibilidad del desarrollo de capacidades”

del territorio en diferentes dimensiones, aspectos que también pueden ser considerados con el conjunto de restricciones que condicionan la gestión de los gobiernos locales. En el siguiente cuadro se presenta la relación de indicadores de esta categoría, los cuales se establecieron tomando como referencia lo planteado por Rimisp (2012), en el Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad.

Tabla 6: Dimensiones para el análisis de contexto del territorio

Dimensión	Indicadores
Composición de la población	Total población
	Tasa de población indígena
	Tasa de población que vive en zona rural
	Área del distrito
	Dispersión de la población
Educación	Población analfabeta de 15 y más años de edad
	Tasa de matrícula neta en el primer nivel de enseñanza
	Tasa de matrícula neta en el segundo nivel de enseñanza
	Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)
Salud	Esperanza de vida al nacer
	Tasa de mortalidad infantil
	Malnutrición infantil
	Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento
Dinamismo económico y empleo	Población en edad de trabajar
	Tasa de ocupación
	Empleo en rubros primarios
Pobreza	Incidencia de la pobreza
	Incidencia de la pobreza extrema
	Brecha de la pobreza
	Severidad de la pobreza
	Coefficiente de Gini
	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
	Gasto per cápita del hogar

Fuente: Elaboración propia a partir de Rimisp (2012)

La segunda categoría nos permite entender las capacidades de gestión que ostentan administraciones municipales en territorios con alta incidencia de población pobre y su posibilidad de participar, como actor clave, en la ejecución de estrategias o programas integrales de superación de la pobreza en coordinación con otros niveles de gobiernos u organizaciones no gubernamentales, por tanto, incidir efectivamente en la promoción del desarrollo de su territorio y cumplir con las funciones que constitucional y legalmente le han sido atribuidas.

Tabla 7: Dimensiones para el análisis de la capacidad de gestión de las administraciones locales

Dimensión	Indicadores	VARIABLES
Problemas centrales	Configuración organizacional	Definición de la misión
		Trabajo por procesos
		Gestión de los recursos humanos
		Gestión de los recursos financieros
		Utilización de tecnologías de comunicación e información
	Liderazgo	Relación y negociación con los distintos actores□
		Direccionamiento estratégico
		Promoción de la participación
	Conocimiento	Profesionalización de la planta de personal
		Capacitación para desarrollo de competencias
Rendición de cuentas	Existencia de procesos de evaluación de la gestión	
	Uso de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión	
Capacidades funcionales	Capacidad para formular políticas, planes y programas	Elaboración de diagnósticos
		Selección de prioridades
		Fijación de objetivos y metas
	Capacidad para implementar políticas, planes y programas	Formulación y ejecución de programas y proyectos
		Diseño y monitoreo de indicadores
	Capacidad para evaluar	Elaboración de informes de evaluación
Adopción de medidas a partir de informes de evaluación		

Fuente: Elaboración propia a partir de (De Alba & Gómez, 2010).

Capítulo 2:

Análisis del contexto de los gobiernos locales

En este capítulo se analizan las condiciones socioeconómicas del territorio, partiendo de una caracterización general de la población que en ellos habita. Los indicadores que se presentan permiten hacer una doble lectura, por un lado, son los resultados del nivel de desarrollo del territorio, ya que están relacionados con el bienestar o calidad de vida de la población. Por otro, se pueden considerar como las restricciones que enfrentan los propios gobiernos locales, al comparar la situación de cada territorio frente a su contexto regional o nacional, pone en evidencia la existencia de desigualdades o brechas de desarrollo, que determinan el rumbo y posibilidades de acción de las administraciones municipales. Para efectos del presente estudio se seleccionaron las dimensiones y los indicadores más representativos que muestran la existencia de brechas en aspectos esenciales del bienestar de los individuos, y de los cuales fue posible obtener información confiable y desagregada a nivel de municipalidades. Las dimensiones analizadas con sus respectivos indicadores son:

Dimensión educación. La educación es una herramienta para impulsar el desarrollo humano sostenible. El nivel educativo es una cualidad que da cuenta tanto del nivel de desarrollo de un individuo como de las condiciones de desarrollo e igualdad en un territorio. Entre más años de estudio, mayores son las competencias que puede desarrollar una persona y, en consecuencia, las oportunidades para aumentar la competitividad y la productividad, también serán crecientes (Rimisp, 2012)

Tabla 8: Indicadores de la dimensión educación

Indicador	Medida	Fuente	Año medición
Población analfabeta de 15 y más años de edad	Número de personas sin habilidades para leer y escribir en el grupo de edad mayor de 15 años, expresado como un porcentaje de la población total mayor de 15 años	INEI – Censo de población y vivienda	2007
Tasa de matrícula neta en el primer nivel de enseñanza	Porcentaje de la población entre 6 y 11 años que asiste a una escuela primaria, como porcentaje del total de niños en esa edad	INEI – Censo de población y vivienda	2007
Tasa de matrícula neta en el segundo nivel de enseñanza	Porcentaje de la población entre 12 y 17 años que asiste a una escuela secundaria, como porcentaje del total de niños en esa edad	INEI – Censo de población y vivienda	2007
Indicador de Calidad de la Educación (logro o desempeño académico)	Porcentaje de los alumnos que alcanza el nivel esperado de aprendizaje acorde a su grado en comprensión lectora y matemáticas	Evaluación Censal de Estudiantes	2010

Dimensión salud. El estado de salud de los individuos es una señal clara del nivel de desarrollo, equidad y justicia social en un territorio. La evidencia empírica muestra que los peores resultados en los indicadores que dan cuenta del estado de salud de las personas están presentes en zonas con alta incidencia de la pobreza, afectando principalmente a poblaciones que históricamente han presentado alta vulnerabilidad y exclusión social.

Tabla 9: Indicadores de la dimensión salud

Indicador	Medida	Fuente	Año medición
Esperanza de vida al nacer	Estimación del promedio de años de vida que viviría una persona en un determinado lugar	Informe del IDH con base en el Censo de población y vivienda	2007
Tasa de mortalidad infantil	Número de defunciones de niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos	INEI – Censo de población y vivienda	2007
Malnutrición infantil	Desnutrición grave en menores de 5 años como porcentaje de total de niño en esa edad	INEI – Censo de población y vivienda	2007
Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento	Porcentaje de hogares que tienen servicio de agua para beber y cocinar por cañería de red dentro o fuera de la vivienda y con alcantarillado o cámara séptica para la eliminación de excretas	INEI – Censo de población y vivienda	2007

Dimensión dinamismo económico y empleo. Las posibilidades de desarrollar actividades económicas u obtener un empleo remunerado, que permitan acceder a recursos para la adquisición de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, se constituyen una evidencia clara del nivel de vida que puede ostentar la población de un territorio. A la vez, la existencia de condiciones económicas favorables repercute en la intensidad de las demandas que la ciudadanía hace al Estado, incluyendo, a los gobiernos locales para la solución de sus problemas más elementales, como por ejemplo, la adquisición de una canasta básica de alimentos. También condiciona el volumen de recursos que puede percibir el gobierno local por el cobro de impuestos, tasas y contribuciones a las que tiene derecho.

Tabla 10: Indicadores de la dimensión dinamismo económico y empleo

Indicador	Medida	Fuente	Año medición
Población en edad de trabajar	Representa la mano de obra potencial, conformada por la proporción de la población que tiene de 14 y más años de edad	INEI – Censo de población y vivienda	2007
Tasa de ocupación	Comprende a todas las personas de 14 años o más que trabajaron en la semana de referencia, estuvieron de vacaciones o con licencia de un empleo, o estuvieron buscando activamente un empleo	INEI – Censo de población y vivienda	2007
Empleo en rubros primarios	Porcentaje de los ocupados en los rubros primarios (agricultura y ganadería)	INEI – Censo de población y vivienda	2007

Dimensión ingresos y pobreza. Los indicadores de esta dimensión tienen como finalidad identificar el nivel de carencias de la población con relación a la satisfacción de sus necesidades básicas y señalar la forma de distribución de los ingresos al interior del territorio. Adicionalmente, permiten dar cuenta de la situación de precariedad a la cual se enfrentan los gobiernos locales, en cuanto a las condiciones de vida de sus habitantes y el reparto de los recursos que allí se generan, en consecuencia, los resultados que se observen inciden notablemente en la fijación de prioridades para el diseño y ejecución de las políticas sociales, que se llevan a cabo tanto en la propia administración local como instituciones públicas de otros niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional en la jurisdicción de cada municipalidad.

Tabla 11: Indicadores de la dimensión ingresos y pobreza

Nombre del Indicador	Medida	Fuente	Año medición
Incidencia de la pobreza (FTGo)	Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza	Mapa de Pobreza INEI	2009
Incidencia de la pobreza extrema	Porcentaje de la población por debajo de la línea de indigencia	Mapa de Pobreza INEI	2009
Brecha de la pobreza (FTG1)	Es el déficit promedio de consumo de la población pobre, expresado como porcentaje de la línea de pobreza	Mapa de Pobreza INEI	2009
Severidad de la pobreza (FTG2)	Mide la desigualdad entre los pobres, cuanto más alto es el valor existe mayor desigualdad entre los pobres	Mapa de Pobreza INEI	2009
Coefficiente de Gini	Número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad	Mapa de Pobreza INEI	2009
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Cantidad de personas (u hogares) con al menos una necesidad básica insatisfecha, respecto del total de personas (u hogares).	Mapa de Pobreza INEI	2009
Gasto (o ingreso) per cápita del hogar	Valor monetario de la suma del gasto (o ingreso) del hogar, expresado en términos per cápita mensual	Mapa de Pobreza INEI	2009

2.1 Municipalidad Provincial de Huanta¹⁶

La provincia de Huanta, perteneciente al departamento de Ayacucho, está ubicada en una de las regiones más pobres del país, en el suroccidente de la sierra del Perú, pero también parte de su territorio corresponde a una zona de selva alta. Además, dentro de su jurisdicción se situó el epicentro donde se desarrolló la violencia política que sufrió el país en la década de los 80's y de la cual aun se detectan las secuelas dejadas en la población.

¹⁶ De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, "Las municipalidades provinciales ejercen la administración municipal de su distrito y su jurisdicción se extiende al territorio de su correspondiente provincia" es por ello que el alcalde provincial es a la vez el alcalde del distrito capital, en consecuencia, la administración local está diseñada para dar cumplimiento a sus funciones en todo el territorio de la provincia, salvo que la normatividad restrinja su acción solamente a la jurisdicción distrital.

Diez distritos conforman la provincia de Huanta. Su capital, recibe el mismo nombre y está ubicada a 48 km. de la capital departamental. Para el año 2012, se estimó para la Provincia una población de 102 mil 619 habitantes, de los cuales el 54,2% en la zona rural y el 45,8% en la zona urbana. Dos tercios de su población pertenecen a pueblos indígenas y tienen como idioma materno el Quechua. Un 43% de los habitantes vive en la capital provincial, y en el resto del territorio presenta una gran dispersión poblacional.

2.1.1 Dimensión educación

A pesar de los permanentes programas desarrollados por el Estado, aun no se logra alfabetizar a la totalidad de la población. No saber leer ni escribir limita las oportunidades de los individuos para participar activamente en la sociedad y es uno de los indicadores que muestra crudamente la existencia de desigualdades al interior de un país. Es por ello que el panorama de la provincia Huanta es preocupante. En 2007 de los mayores de 15 años, el 21% no sabía leer ni escribir; la tasa de analfabetismo fue tres veces más alta en las mujeres que en los hombres. Según zona de residencia, en el área rural fue de 28,6%, mientras que en la urbana de 12,5%. Todos los resultados se ubicaron por encima de los promedios departamental y nacional.

Si se trata de aquellos individuos que apenas están iniciando su vida, por tanto, están en pleno proceso de desarrollo de capacidades, las acciones gubernamentales han permitido que las tasas de cobertura en educación primaria estén más cerca del promedio nacional y departamental. Con datos del Censo 2007 se estimó que la tasa de asistencia escolar primaria fue de 94,4%, no habiendo diferencias significativas entre hombres y mujeres, y por zonas de residencia, se dio un mejor desempeño en la zona urbana (96,5%) que en la rural (92,8%). Con relación a la educación secundaria, la tasa de asistencia escolar fue de 89,3%, presentándose una diferencia entre la zona urbana (92,9%), y la rural (85,7%).

En resumen, se puede decir que la población de Huanta tiene una formación educativa precaria, que limita el desarrollo de las capacidades de los individuos. De las personas mayores de 15 años, el máximo nivel educativo alcanzado fue primaria (54,4%), secundaria (33,1%) y superior (12,2%). Sin embargo, este panorama puede cambiar rápidamente en los siguientes años, debido a la dinámica observada sobre las tasas de matriculación en educación primaria y secundaria de los niños y jóvenes, que han sido impulsadas con las condicionalidades del programa de transferencia monetarias.

El desarrollo de capacidades no solo depende del acceso a la educación, sino que también importa la calidad de este servicio. Si bien, en la mayoría de los países han avanzado en la universalización de la educación primaria y secundaria, las brechas existentes en la materia se dan, principalmente, por la calidad de la educación ofrecida en los territorios que a la vez ostentan niveles bajos de desarrollo socioeconómico. Lo anterior, es lo que sucede en Huanta, tal como vimos, exhibe resultados adecuados en términos de cobertura, pero la calidad de la educación es deficiente, y así lo evidencian los resultados de Evaluación Censal de Estudiantes del año 2010, aplicada a estudiantes de segundo grado, donde en comprensión lectora solamente 18,5% de los estudiantes alcanzó el nivel de competencias esperadas, situándose por debajo del promedio nacional que fue de 28,7%. En matemáticas, el 16,1% de los estudiantes Huantinos tuvo los logros esperados, valor por encima de la media del país (13,8%).

2.1.2 Dimensión salud

El aumento de la esperanza de vida refleja de manera directa el mejoramiento de las condiciones de bienestar y de salud de los individuos y por ende una mayor participación en actividades sociales y productivas en su entorno. La esperanza de vida al nacer, estimada para la provincia de Huanta en el Informe de Desarrollo Humano de 2009¹⁷, fue de 71,16 años, valor por debajo de la media nacional (73,07 años), pero mayor que la departamental (70,92 años).

Por su parte, una adecuada nutrición en los primeros años de vida es fundamental para el desarrollo futuro de las personas y está directamente correlacionada con las condiciones de vida de los hogares. En la provincia de Huanta, así como se da una alta incidencia de la pobreza, la desnutrición crónica es a la vez considerable. En 2009 la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años fue de 42%, valor 2,3 veces más que el total nacional y la más alta del departamento de Ayacucho, lo que ha llevado a priorizarla en programas desarrollados por los otros niveles de gobierno y organizaciones no gubernamentales. De manera coincidente, también se presentó una tasa de mortalidad infantil de 24,8 niños por cada mil nacidos vivos, levemente por debajo de la media departamental (25,6), pero por encima del promedio nacional (18,5).

Otra característica que revela las condiciones limitadas que enfrentan los hogares de esta Provincia es el acceso limitado a fuentes mejoradas de agua y desagüe. Según el censo de 2007, más de la mitad de los habitantes no tenía acceso a suministro de agua directamente en sus

¹⁷ Los cálculos corresponden al año 2007, con información del Censo Nacional de Población y Vivienda

viviendas, valor que fue más del doble del promedio del país (23%) y del departamental (37%). En cuanto a la disposición final de residuos, el 27% de la población no disponía de ningún medio para el desagüe de las aguas servidas que producen, indicador que se situó por debajo del promedio departamental (30%), pero notablemente superior a la media nacional (17%).

2.1.3 Dimensión dinamismo económico y empleo

Según el censo de 2007, del total de la población, el 31% estaba en edad de trabajar, porción conformada por las personas mayores de 14 años para quienes la tasa de ocupación reportada fue de 95%. La mano de obra ha sido absorbida principalmente por sector primario ya que la agricultura y ganadería proporcionaron el 64% de los empleos, seguido por comercio (10%), administración pública y servicios sociales (8%), servicios (7%), construcción (4%) e industria manufacturera (2%).

Tal como se observa en la tasa de ocupación, la principal actividad económica en Huanta es la agricultura, donde se da un predominio de los minifundios (Suarez, 2009), sin embargo, la productividad del agro es baja, debido a la escasez de áreas de cultivo y la limitada capacidad de producción, la cual se destina fundamentalmente al autoconsumo (Suarez, 2009).

2.1.4 Dimensión ingresos -pobreza

En 2007, el Índice de Desarrollo Humano fue de 0,55, valor que ubicó a Huanta en un nivel de desarrollo medio bajo, por debajo de la media nacional. Lo anterior se condice con los otros indicadores de esta dimensión.

Si analizamos la situación de ingresos de la población, el gasto percapita (190,2 soles) fue la mitad del valor promedio en el país (374,6 soles) y casi un 10% más bajo que la media departamental. Según el mapa de pobreza elaborado por el INEI en 2009, en Huanta siete de cada diez personas se encontraban en condiciones de pobreza, aún más preocupante, el hecho que casi cuatro calificaban como pobre extremo, ambos indicadores ubicados por encima del promedio nacional. Con relación a la satisfacción de las necesidades básicas, a partir de los datos del Censo 2007, el 63,9% de los hogares presentaba al menos una necesidad básica insatisfecha, valor superior al departamental (56,5%) y nacional (40,9%); y dos necesidades básicas

insatisfechas el 31,8% de los hogares, cifras nuevamente por encima de las medias, tanto departamental (23,3%) como del total país (14,3%).

Tales resultados revelan las restricciones que enfrentan los habitantes de la Provincia para adquirir los bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna, o al menos estar en condiciones similares que sus pares en el resto del país

Por otro lado, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, fue menor que la del total del país, lo cual indica que los habitantes de esta provincia enfrentan una estructura similar de oportunidades y no hay grandes diferencias al interior.

Tabla 12: Indicadores de pobreza de la Provincia de Huanta

Indicador	Valor indicador
Incidencia de la pobreza (FTGo)	69,2
Incidencia de la pobreza extrema	37,6
Brecha (FTG1)	28,0
Severidad (FTG2)	14,0
Coeficiente de Gini	0,34

Fuente: INEI (2009)

2.2 Distrito de San Jerónimo

El distrito de San Jerónimo está ubicado en el sur-centro del país y pertenece a la provincia de Andahuaylas, una de las más importantes del departamento de Apurímac. Su territorio corresponde a una zona de sierra alta, pero su área urbana está prácticamente conurbada con la capital provincial, facilitando a la población el acceso a bienes y servicios que están allí disponibles.

Para el año 2012, se le estimó una población de 25 mil 446 habitantes, de los cuales el 55,8% se ubicados en la zona rural y el 44,2% en la zona urbana. El 70% de su población pertenece a pueblos indígenas y tienen como idioma materno el Quechua. En general, se puede decir que no hay una gran dispersión de la población, ya que es posible llegar a todos los centros poblados por vía terrestre, en períodos de tiempo que no superan las dos horas.

2.2.1 Dimensión educación

En el distrito de San Jerónimo, la tasa de analfabetismo en 2007 alcanzó el 24,5% en los mayores de 15 años, en consecuencia, dicha población está sujeta a limitaciones en el desarrollo de sus capacidades, lo que a su vez restringe las oportunidades a las cuales pueden acceder. Diferenciando por género, la mayor tasa de analfabetismo está presente en las mujeres. Tales resultados son alarmantes, ya que están por encima de los promedios nacional, departamental y provincial.

Tal como se ha reiterado, la educación es la base para el desarrollo del potencial de las personas y para alcanzar mayores niveles de bienestar. En ese sentido, tratándose de la población en edad escolar de San Jerónimo, con datos del Censo del año 2007, se estimó que la tasa de asistencia, en educación primaria (niños entre los 6 y 11 años de edad) fue de 96,9% y en educación secundaria (para jóvenes entre los 12 y 16 años) de 94,2%. En ambos casos, los resultados del Distrito se encuentran por encima de la media nacional, departamental y provincial siendo una señal positiva para el desarrollo de su población. Vale la pena destacar, que estos indicadores pudieron haber sufrido en los últimos 5 años transformaciones significativas, ya que una importante proporción de la población es beneficiaria del programa de transferencias monetarias condicionadas, donde precisamente una de las condicionalidades es la asistencia escolar de los niños y jóvenes de los hogares receptores del incentivo.

Lamentablemente no fue posible encontrar información sobre los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes por distrito. Si analizamos el contexto de la provincia de Andahuaylas para el año 2010 de la cual hace parte el distrito de San Jerónimo, con datos de los estudiantes de segundo grado, solamente el 15,4% de los evaluados alcanzó el nivel de competencias esperados en comprensión lectora, resultados que la ubican por debajo de la media departamental (16,4%) y nacional (28,7%). Con relación a la prueba de matemáticas, únicamente el 10% de los estudiantes tuvo las competencias acordes a su nivel, estando por encima del promedio departamental (8,5%) pero bajo la media nacional (13,8%).

2.2.2 Dimensión salud

La esperanza de vida al nacer, estimada para el distrito de San Jerónimo en el Informe de Desarrollo Humano de 2009, fue de 73,25 años, valor superior a la media nacional (73,07 años), departamental (71,27 años) y provincial (73,15 años).

Respecto al estado de nutrición de los infantes, la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años en 2009 fue de 31,4%, la cual fue 1,7 veces más alta que el promedio nacional, no obstante, en el contexto regional, dicho indicador se encuentra por debajo de la media departamental y provincial. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil para 2007 fue de 18 niños por cada mil nacidos vivos, valor ubicado bajo la media nacional, departamental y provincial.

El acceso a servicios de saneamiento en el distrito de San Jerónimo, en general se considera como adecuado. Sus principales indicadores estuvieron en torno a los resultados del promedio del país, y pueden estar explicados por la conurbación de este ente territorial con la capital provincial. Según los datos del Censo 2007, el 24,8% de los hogares no contaban con suministro de agua, siendo este indicador levemente superior al promedio nacional pero inferior a la media departamental y provincial. Sin servicio de desagüe de las aguas servidas de la vivienda se encontraban el 11,1% de los hogares, valor que estuvo por debajo del promedio nacional y departamental.

2.2.3 Dimensión dinamismo económico y empleo

Según el Censo 2007, del total de la población del Distrito, el 44,2% estaba en edad de trabajar, proporción conformada con las personas mayores de 14 años, y para ellas la tasa de ocupación reportada fue del 100%. Los sectores económicos que principalmente absorbieron la mano de obra fueron: agricultura y ganadería (52,7%), administración pública y servicios sociales (17,8%), servicios (9,6%), comercio (7,4%), industria manufacturera (3,6%) y construcción (2,6%).

Es importante señalar que de la tasa de ocupación reportada, el 79,3% correspondió a empleo autogenerado o participación en microempresas y el 43,7% de la fuerza laboral presentaba un bajo nivel educativo. Si además de lo anterior, se tiene en cuenta que el principal generador de puestos de trabajo fue el sector primario, se puede decir que la población de esta municipalidad

enfrentaba una situación de precariedad en el empleo, la cual repercute en su nivel de ingresos y calidad de vida.

2.2.4 Dimensión ingresos - pobreza

Con datos del Censo 2007 se estimó el Índice de Desarrollo Humano para el Distrito de San Jerónimo. Su valor fue de 0,56, ubicándose bajo la media nacional, correspondiente a un nivel de desarrollo medio bajo.

La situación económica de los hogares reveló la existencia de condiciones de precariedad y no satisfacción de sus necesidades básicas. Por ejemplo, el gasto percapita (198,6 soles) fue un poco más de la mitad del valor promedio en el país (374,6 soles) y levemente por debajo de la media departamental (203,5 soles). Por su parte, según la información del mapa de pobreza elaborado por el INEI, en San Jerónimo de cada 10 personas, 7 estaban en situación de pobreza y de estos cerca de la mitad se catalogaron como pobres extremos. Con relación a la satisfacción de las necesidades básicas, el Censo 2007 mostró que el 41,9% de los hogares presentaba al menos una necesidad básica sin satisfacer, valor por debajo de la media departamental pero superior al promedio nacional; y con dos necesidades básicas insatisfechas estaban el 11,3% de los hogares, comportamiento similar a los promedios departamental y nacional.

Finalmente, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, fue menor que la del total del país, lo cual indica que no se da una gran dispersión entre el ingreso y oportunidades que enfrentan los hogares al interior de este territorio.

Tabla 13: Indicadores de pobreza del Distrito de San Jerónimo

Indicador	Valor indicador
Incidencia de la pobreza (FTGo)	71,7
Incidencia de la pobreza extrema	27,5
Brecha (FTG1)	24,7
Severidad (FTG2)	10,7
Coeficiente de Gini	0,29

Fuente: INEI (2009)

Capítulo 3:

Análisis de la capacidad de gestión de los gobiernos locales

En este capítulo se presenta un análisis de la capacidad de gestión de las administraciones municipales, provincial de Huanta y distrital de San Jerónimo, siguiendo la metodología elaborada por el PNUD para este tipo de diagnósticos. Se abordan tanto los aspectos globales de la gestión de las municipalidades, como los específicos aplicables al desarrollo de programas de superación de la pobreza y su integración con los programas nacionales de esta naturaleza. La información fue recolectada directamente en las municipalidades a través de entrevistas semiestructuradas a informantes clave y la revisión documental de manuales, planes o informes que dan cuenta de las capacidades que poseen dichas entidades.

3.1 Problemas centrales

Los problemas centrales son aspectos no tangibles de la estructura y funcionamiento de una organización que revelan la existencia o no de capacidades para cumplir con el cometido misional. Las debilidades o problemas que se presenten en sus elementos constitutivos, afectan directamente el desempeño y el cumplimiento de los objetivos que le han sido encomendados.

3.1.1 Configuración organizacional

La configuración organizacional está referida al conjunto de prácticas y sistemas que determinan el marco de posibilidades y funcionamiento de una organización. En el caso de los gobiernos locales, algunos elementos de su constitución están establecidos y condicionados previa y externamente, y no pueden ser modificados porque hacen parte del conjunto de normas que regulan el funcionamiento del aparato estatal. Sin embargo, existen aspectos que cada administración local puede moldear o definir, según sus propias características y que son el reflejo de las capacidades que ha ido desarrollando.

3.1.1.1 Definición de la misión y visión estratégica del desarrollo

La misión permite individualizar a una organización, señalarla respecto de otras, y con ella deben identificarse el grupo de individuos que la conforman. La misión de una entidad pública

debe ser: única, contener rasgos que señalen su propósito, población objetivo, área de intervención y los atributos que le permiten diferenciarse de otras organizaciones que están en el mismo negocio, en el sentido que Moore (1998) define como la propuesta de creación de valor público. A continuación, se presenta el análisis de la misión proyectada por las municipalidades del presente estudio.

En los documentos de gestión organizacional de la Municipalidad de Huanta se plantea como misión: *“La Municipalidad Provincial de Huanta es una institución moderna y funcional al servicio de la población que a través de la concertación y participación ciudadana de la sociedad civil organizada, promueve programas y proyectos de inversión privada, pública y de cooperación internacional para superar la pobreza e impulsar el desarrollo humano integral de la provincia”*.

El anterior enunciado difiere del presentado por la Municipalidad en su portal institucional, por tanto, se puede decir que no existe una única versión de la misión, lo cual de entrada puede generar confusiones entre sus colaboradores y/o clientes. Con relación a los aspectos mínimos de la misión, la propuesta de valor expuesta al público en general, en el portal institucional, cumple con identificar el tipo de organización, la finalidad que persigue y sus atributos diferenciadores. No obstante, no estipula de manera explícita hacia quiénes está dirigido su accionar, o sea, no hay señalamiento específico de sus clientes o destinatarios de su labor, lo que sí está planteado en la versión de la misión que está aprobada en el documento de gestión institucional.

Desde el punto de vista declarativo, se puede afirmar que, Huanta cumple con definir su propuesta de valor, sin embargo, lo más importante no es que se plasme en documentos, sino que haya sido debidamente apropiada y por lo tanto sirva para guiar las actuaciones de todas las personas que conforman la organización, y es precisamente en este aspecto donde se encontraron debilidades, ya que no todos los colaboradores tienen conciencia del propósito fundamental que persigue la Municipalidad ni la contribución que hacen con su trabajo al logro de la misión.

En el caso de la municipalidad distrital de San Jerónimo, en el Reglamento de Organización y Funciones –ROF- se establece como finalidad: *“Representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”*. En éste enunciado, se identifica el propósito fundamental de la Municipalidad y sus destinatarios, pero no se

encuentran elementos que den cuenta del tipo de organización y de los atributos para diferenciarla de otras entidades de la misma naturaleza. Si bien, las atribuciones que debe cumplir las entidades territoriales están especificadas en la normatividad que regula el proceso de descentralización en el Perú, aún es necesario que todas las administraciones locales realicen ejercicios de definición y apropiación de la misión institucional, especialmente para señalar aquellos rasgos con los cuales esperan ser reconocidas. Respecto al nivel de apropiación de la misión, no se encontraron evidencias del conocimiento de ésta por parte de los colaboradores de administración local; tampoco hay una referencia de ella en el portal institucional de la Alcaldía.

Otro elemento fundamental para el direccionamiento de toda organización es la definición participativa y apropiación de una visión estratégica sobre el futuro. Contar con ella permite tener claridad sobre la proyección de las transformaciones esperadas en el mediano y largo plazo; se constituye en una guía para la elaboración y ejecución de políticas, programas y proyectos de la Municipalidad, y la realización de las alianzas claves con los demás actores del territorio para alcanzar dicha visión.

Con relación a este aspecto, Huanta, en el documento del Plan de Desarrollo Concertado, aprobado en diciembre de 2010, presenta la imagen de futuro que espera alcanzar en el 2021. Se establece que la finalidad de la Municipalidad es mejorar los niveles de desarrollo humano y la construcción de una economía sustentable, de tal manera que se reduzca la desigualdad y vulnerabilidad social, y se incrementen las oportunidades para todos los habitantes de la provincia. También, en el mismo documento, se incluye una proyección sobre los cambios esperados en la gestión y liderazgo de la administración municipal para la puesta en marcha de las acciones que posibiliten la consecución de la visión, y se hace una descripción de los principales proyectos a realizar en el mediano plazo para alcanzar la visión de futuro.

Para la municipalidad de San Jerónimo no fue posible acceder al documento del Plan¹⁸ y en las evidencias recolectadas durante el trabajo de campo no se encontraron referencias de la visión estratégica de desarrollo definida con un horizonte de largo plazo.

3.1.1.2 Trabajo por procesos

Adoptar un modelo de gestión por procesos permite establecer la forma en cómo se construye la cadena de valor de la organización; en pocas palabras, implica señalar cuales son los productos,

¹⁸ Este documento se solicitó en varias ocasiones, en una de ellas entregaron el Plan de otra Municipalidad.

resultados e impactos que genera con su intervención, los procesos que debe ejecutar y los recursos necesarios para ello. Al tener claridad del modelo, se puede precisar cuál es la participación de cada una de las unidades funcionales en la consecución de los objetivos y la visión estratégica de largo plazo de la entidad.

En el Perú, todas las organizaciones públicas, por disposición legal¹⁹, deben adoptar el Reglamento de Organización y Funciones –ROF-, que es un documento técnico normativo de gestión institucional en el cual describen la finalidad y objetivos de la entidad, su base legal y se presentan las funciones generales y específicas de cada uno de los órganos que la conforman (PCM, 2007). Posteriormente, es mandatario preparar y aprobar el Manual de Organización y Funciones –MOF-, en el cual se define la estructura organizacional y la descripción de las funciones específicas, las responsabilidades, nivel de autoridad y requisitos mínimos generales de todos los cargos de la planta de personal.

Cumpliendo con las obligaciones legales, la municipalidad de Huanta, aprobó sus respectivos ROF y MOF en el año 2008, los cuales no han sido sometidos a ningún tipo de actualización desde esa fecha. Por su parte la municipalidad de San Jerónimo, cuenta con una actualización y aprobación del ROF y MOF en el año 2012.

No obstante lo anterior, tener manuales de funciones tanto de la entidad como de los cargos no es asimilable a trabajar por procesos, y esta es una falencia que tienen ambas municipalidades. Se observó, que cada individuo o unidad se centra en la realización del trabajo que le ha sido asignado y no tiene presente cuál es su participación en los procesos críticos de la organización o el resultado final de su labor. Por ejemplo, las áreas de soporte o apoyo realizan sus funciones sin tener en cuenta cual es el fin último de la organización; el aislamiento de las dependencias se ve reflejado en el desarrollo inconcluso de algunos proyectos, la falta de conocimiento que tienen los funcionarios sobre el trabajo que realizan áreas diferentes a donde laboran o la culminación de programas emblemáticos para su municipalidad.

Determinar cuáles son los procesos relevantes que permiten cumplir con la misión y objetivos debería ser un paso previo a la asignación de funciones y responsabilidades, de esta manera se podría gestionar integralmente la organización, realizando una asignación eficiente y eficaz de

¹⁹Dicha obligación está contenida en las siguientes normas: Ley No. 27.783 (Ley de Bases de la Descentralización), Ley No. 27972 (Ley Orgánica de las Municipalidades), Ley No. 28.175 (Ley Marco del Empleo Público), Ley 27.658 (Ley de Modernización del Estado) y el Decreto Supremo 043 – 2006- PCM .

los recursos que poseen, articulando y promoviendo el trabajo en equipo al interior y poniendo como centro de interés no los resultados individuales, sino las prestaciones que las municipalidades deben ejecutar para el alcance de los objetivos de promoción del desarrollo en el territorio y la satisfacción de las necesidades de su población. Tener implementado un sistema de trabajo por procesos es un paso previo para adoptar sistemas de gestión de calidad, lo cual se constituye en un aval de la capacidad y compromiso de la organización para relacionarse con las partes interesadas, en este caso, los vecinos que requieren de los bienes y servicios que proporciona la municipalidad.

3.1.1.3 Gestión de los recursos humanos

La gestión del talento humano es un asunto clave para toda organización. En los gobiernos locales de pequeña escala, las personas constituyen el principal punto de contacto con la ciudadanía y por ende un factor determinante para el cumplimiento de la misión. Una moderna gestión de los recursos humanos en el sector público implica la existencia de políticas institucionales de diseño de los puestos de trabajo, reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, la promoción y movilidad, y los sistemas de compensaciones (Echabarría, 2005). No obstante, las municipalidades en el Perú, no son autónomas para el diseño de políticas de gestión del talento humano, están restringidas al uso del sistema nacional de carrera de los funcionarios públicos, que presenta muchas limitaciones, por ejemplo, poca movilidad, la existencia de diferentes regímenes de contratación o vinculación laboral²⁰ y la dispersión en el sistema de remuneraciones, entre otras.

A pesar de las barreras externas con las que operan, existen un conjunto de acciones en las cuales las administraciones municipales sí pueden intervenir para gestionar el personal que tienen a su disposición, tales como: diseño de puestos de trabajo y estudios para el mejoramiento de la productividad, implementación de políticas de reclutamiento y selección para cargos vacantes, planes de capacitación para el mejoramiento de las capacidades de sus funcionarios y programas de bienestar laboral.

En el caso de las dos municipalidades estudiadas, se puede decir que, las respectivas oficinas de recursos humanos no habían implementado políticas de gestión de los recursos humanos

²⁰ En las municipalidades analizadas se detectaron las siguientes formas de vinculación de personal: i) Empleados de carrera que tienen estabilidad laboral porque son cargos permanentes, ii) Empleados a contrata, que ocupan cargos de carácter transitorio, iii) Empleados de confianza, que son principalmente los titulares de áreas; iv) Personas vinculadas mediante Contratos Administrativos de Servicios que no generan vínculo laboral con la Entidad.

adecuadas a las actuales exigencias. Sus funciones están orientadas a la administración y pago de la nómina, y el control de asistencia del personal, tareas que desarrollan manualmente ya que no cuentan con software especializado para ello.

Resulta importante especificar que dichas dependencias operan con limitaciones de recursos, en el caso de Huanta, la jefatura de recursos humanos estaba conformada por cuatro personas, el coordinador y tres técnicos; y en San Jerónimo, la nómina se componía de un profesional que hace las veces de jefe y un auxiliar administrativo. Por otro lado, vale la pena aclarar que en las dos municipalidades las oficinas de recursos humanos no tenían control total sobre todo el personal que trabaja en las oficinas municipales, las personas vinculadas a través de proyectos de inversión, la contratación y seguimiento de sus labores le corresponde a la Oficina de Logística.

Los bajos salarios y formas de vinculación ofrecidas en estas municipalidades, son condicionantes para la incorporación y retención de personas con mejores niveles de cualificación y productividad. La incorporación de una importante proporción del personal se hace a través de contratos administrativos de servicios, que no ofrecen ningún tipo de estabilidad y acceso a beneficios laborales. Aunado a lo anterior, existen pocas posibilidades de crecimiento profesional, al estar organizados en estructuras jerarquizadas con alta influencia política, el mérito no es la principal razón para los ascensos y entrega de incentivos. Tal situación, se convierte en un círculo vicioso que limita el desarrollo de las capacidades de los individuos y de la organización; aspectos que fueron señalados tanto por los directivos como por los propios colaboradores en las dos administraciones locales analizadas.

3.1.1.4 Gestión de los recursos financieros

Un factor importante, pero no determinante, para el logro de los objetivos por parte de una organización del sector público, y en particular, en las administraciones locales, es la posibilidad de acceder a recursos para financiar su operación y la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos, así como la generación de políticas para el manejo eficiente de éstos.

En un Estado unitario, como el peruano, los gobiernos locales, no poseen total autonomía para generar y administrar los recursos y tomar decisiones sobre el gasto; éstos deben regirse por las normatividad vigente y las reglas establecidas por el nivel central, lo que los lleva a depender de la posibilidad de extraer recursos de la población, vía cobro de impuestos, tasas y contribuciones,

lo que en una municipalidad, con gran proporción de población en situación de pobreza, puede resultar una difícil tarea. La otra alternativa posible es la gestión de proyectos de inversión, en los temas prioritarios, con fondos regionales y nacionales, el sector privado y la cooperación internacional, lo que implica que deben tener las capacidades necesarias para su preparación, presentación y ejecución según lo que establezca cada contraparte.

En el Perú, la principal fuente de financiación de los municipios pequeños y con alta incidencia de la pobreza son las transferencias provenientes del Gobierno Nacional por la vía del Fondo de Compensación Municipal –Foncomún-. Le siguen en importancia el canon minero; los recursos ordinarios que perciben para la atención de los programas transferidos, por ejemplo, el programa vaso de leche; los fondos obtenidos por la gestión de proyectos de inversión; y finalmente, el recaudo de impuestos, tasa y contribuciones.

En el caso de las municipalidades analizadas, tanto en Huanta como en San Jerónimo, las posibilidades de generación de recursos propios mediante el cobro de impuestos son limitadas. Por un lado, por las condiciones socioeconómicas de la población, donde predominan los hogares en situación de pobreza y por ende bajos niveles de consumo, que en lugar de aportar recursos al fisco municipal, generan presiones sobre el gasto a través de subsidios o peticiones específicas para resolver sus necesidades más básicas y de subsistencia. Por el otro, hay una total ausencia de políticas de eficiencia en la gestión del recaudo de los tributos y tasas sobre las cuales tienen derechos.

Como evidencia de lo anterior, en las siguientes tablas se presenta la estructura de los ingresos, obtenidos entre 2011 y 2013, por dichas municipalidades y que corresponde al presupuesto que administran directamente.

Tabla 14: Ingresos recaudados por fuente de financiación municipalidad de Huanta

Fuente	2011	2012	2013
Recursos recaudados directamente	1.222.671	1.395.127	1.667.460
Crédito	2.718	-	
Donaciones y transferencias	3.242.639	4.516.838	1.681.858
Recursos determinados legalmente	22.259.006	32.750.166	32.833.736
-Foncomún	9.777.182	12.820.031	14.626.851
-Impuestos municipales	375.466	419.814	721.909
-Canon y sobre-canon minero	12.107.359	19.510.321	17.484.975
Total	26.727.034	38.662.131	36.183.054

Fuente: Municipalidad de Huanta a través del SIAF

Tal como se puede observar, la municipalidad de Huanta tuvo una dependencia promedio de 94% de recursos externos, es decir, aquellos que se recibieron por concepto de transferencias, Foncomún y el canon minero, mientras que, en promedio, solo fueron generados el 7% de los recursos de forma directa, de los cuales 6 puntos correspondieron al cobro de tasas y un punto a impuestos municipales.

Tabla 15: Ingresos recaudados por fuente de financiación municipalidad de San Jerónimo

Fuente	2011	2012	2013
Recursos recaudados directamente	1.394.396	533.984	5.694.563
Crédito			2.232.215
Donaciones y transferencias	300.000	214.831	50.001
Recursos determinados legalmente	3.325.602	11.247.896	12.578.509
-Foncomún	3.061.147	4.109.034	4.970.487
-Impuestos municipales	121.844	151.334	171.746
-Canon y sobre-canon minero	142.611	6.987.528	7.436.277
Total	5.019.998	11.996.711	20.555.288

Fuente: Municipalidad de San Jerónimo a través del SIAF

En el caso de San Jerónimo, se dio una importante generación de recursos recaudados directamente, esto debido principalmente a la venta de activos por parte de la administración municipal. Sin embargo, la participación de los recursos captados vía impuestos y cobro de tasas y contribuciones alcanzó solo el 1% sobre el total de ingresos de la Municipalidad.

3.2.1.5 Utilización de tecnologías de comunicación e información

Hoy en día el uso de tecnologías modernas, como medio de comunicación e información, es un recurso indispensable para facilitar la ejecución de los procesos que conduzcan al logro efectivo de los objetivos de una organización. Su uso lleva implícito, en primer lugar, que se posea la infraestructura tecnológica respectiva; segundo, que quien lo va a usar tenga las capacidades para hacerlo y finalmente, que el uso de las tecnologías permita mejorar el desempeño de la organización, ya sea optimizando los procesos o proporcionando información que facilite la toma de decisiones y las relaciones de la organización, tanto al interior como al exterior.

De acuerdo con la anterior, en el caso de la municipalidad de Huanta, sus funcionarios disponían de Internet como medio de comunicación de datos, servicio compartido a través de una red instalada en el edificio principal de la Alcaldía. Así mismo, aquellas personas que para el

desarrollo de sus labores requerían de un computador, lo tenían asignado²¹. El uso de software especializado para la optimización de procesos es limitado, principalmente por el costo asociado al desarrollo, implementación y mantenimiento de un software hecho a medida. Los procesos se ejecutan de forma manual, salvo algunos casos en que son apoyados por procesadores de texto u hojas de cálculo o el software que le han proporcionado de manera gratuita otras instituciones.

Con relación a la existencia de capacidades para su utilización, se observó que los funcionarios tienen las destrezas básicas que les permite familiarizarse con las nuevas tecnologías de comunicación e información, no obstante, varios de ellos consideraron importante acceder a capacitaciones que les permitan aprovechar mejor los recursos que tienen disponibles. Finalmente, si este uso permite optimizar los procesos y la toma de decisiones, no se encontró información suficiente para emitir conclusiones al respecto, ya que la administración municipal no tiene adoptado un sistema de trabajo por procesos, ni brinda capacitaciones que permitan optimizar el uso de las tecnologías que tienen a su alcance.

En cuanto a facilitar las relaciones de la organización, existe un portal institucional (www.munihuanta.gob.pe) que sirve como medio de información, con contenidos básicos sobre los trámites y principales acciones que realiza el gobierno provincial. Para mantener informada a la comunidad respecto de noticias, talleres u otras actividades, la administración local ha dispuesto cuentas en las redes sociales Facebook y Twitter²², ambas de libre acceso al público.

Por su parte, la municipalidad distrital de San Jerónimo presentó mayores restricciones. En cuanto a la disposición de infraestructura tecnológica, el edificio principal de la Alcaldía no tiene una red interna, la conexión a internet se da a partir de puntos de acceso individuales o conexiones inalámbricas provistas por los propios funcionarios. El acceso a computadores está destinado principalmente al personal directivo o técnicos y el personal de apoyo debe realizar sus labores de forma manual. El uso de software especializado, solamente se vio en el control de la ejecución presupuestal, ya que corresponde a los desarrollos implementados por el gobierno nacional; las otras labores, cuando involucran el uso de tecnologías se realizan mediante el almacenamiento y procesamiento de datos en hojas de cálculo. No hay evidencias sobre el desarrollo de programas de capacitación dirigidos a sus funcionarios para el uso de las tecnologías disponibles, con beneficios tanto para la organización como para su vida personal.

²¹ Es importante señalar que en el trabajo de campo no se profundizó en el análisis detallado de las características técnicas de los computadores, ni de las funcionalidades que ofrece el software especializado que tienen las Alcaldías, tampoco se hizo una evaluación especializada de las habilidades que tienen los funcionarios.

²² <https://www.facebook.com/MUNIHUANTA> ; <https://twitter.com/MUNIHUANTA>

En el sitio web (www.munisanjeronimo.gob.pe) solo se actualizan las noticias; éste no contiene información detallada de la estructura, planes, programas y trámites que se pueden realizar en la Entidad. Además dispone de una cuenta en Facebook²³, de libre acceso al público, en la que se presentan las noticias y eventos importantes del municipio.

3.1.2 Liderazgo del Alcalde

Desde el enfoque de capacidades, el liderazgo es necesario para impulsar los cambios deseados. Si se considera al gobierno local como un agente promotor del desarrollo, se espera que el Alcalde, electo popularmente, tenga las capacidades para: inspirar a otros y conducirlos hacia la concreción de la visión de desarrollo, generar relaciones y negociar con los diferentes actores presentes en el territorio, dirigir estratégicamente a la organización municipal, y promover la participación ciudadana. Bajo esta concepción se realiza el análisis del apartado.

3.1.2.1 Relación y negociación con los distintos actores

El Alcalde Huanta, de profesión contador con especialización en gestión pública, ha trabajado como asesor y consultor en diferentes municipalidades de la provincia. Elegido alcalde del distrito de Sivia (zona de selva de la Provincia de Huanta) entre 1999 y 2002 y reelecto para el período 2003-2006. Posteriormente, participó y ganó las elecciones para Alcalde Provincial, para el período 2011-2014. Durante la entrevista manifestó sus intenciones de participar en las elecciones como candidato a la Presidencia Regional de Ayacucho.

Como Alcalde de la Provincia, se ha enfocado en la gestión de recursos en otras instancias de gobierno que le permitan ejecutar proyectos, principalmente en temas de infraestructura y desarrollo productivo. El nivel de relación con las comunidades, es estrictamente el necesario para el desarrollo de sus funciones, ya sea con ocasión de la inauguración de un proyecto, obra o la atención de una temática en la que tenga un interés especial.

Por su parte el Alcalde de la municipalidad de San Jerónimo, es considerado el primer alcalde de origen campesino e indígena que tiene su Distrito, elegido popularmente para el período 2011-2014 en representación de un movimiento político independiente de la región. Su formación

²³ <https://www.facebook.com/municipalidaddistrital.sanjeronimo>

académica es secundaria incompleta, muy parecida a la de la población de la zona. Surgió como líder en su centro poblado, donde fue elegido como regidor.

Uno de sus propósitos en la Alcaldía ha sido visibilizar la importancia y aporte que hace la población campesina a su localidad y la región, porque considera que ha estado marginada de la intervención del Estado, ya que en el pasado las acciones gubernamentales se han centrado en resolver los problemas de la zona urbana, dejando en el olvido la parte rural. En su visión concibe que el Distrito debiera jugar un rol más protagónico dentro de la provincia y la región, en la promoción del desarrollo humano, competitividad del sector productivo y rescate de los productos nativos.

En su forma de actuar, es una persona que le gusta relacionarse directamente con las comunidades, escuchar de primera fuente sus problemas, el avance de los programas, proyectos, y propuestas para el mejoramiento de la gestión de la Municipalidad; también es un fuerte impulsor de la participación de la comunidad en la ejecución y vigilancia de los proyectos de inversión pública. Con su gestión ha conseguido generar complementariedades público-privadas al movilizar recursos de entidades del nivel nacional, regional o de organizaciones sin fines de lucro para ejecutar los proyectos enmarcados en su propuesta de gobierno en sectores como educación, salud, mejoramiento de vías y desarrollo productivo.

A manera de conclusión, se puede decir que el Alcalde de Huanta ha ejercido un liderazgo tradicional, que no se desliga del *statu quo* y en su gestión da prioridad a los intereses de los grupos que apoyaron su proceso de elección. Mientras que el Alcalde de San Jerónimo, es un líder carismático, entusiasta, con un alto nivel de compromiso con las comunidades, especialmente las rurales, por tanto sus acciones se han enfocado en resolver las necesidades de éstas; generar transformaciones del territorio y mejorar la condiciones de vida de la población campesina.

3.1.2.2 Direccionamiento estratégico

El Alcalde de Huanta, realiza el direccionamiento estratégico de la organización a través de la celebración de consejos de gobierno con el gabinete municipal, donde hace seguimiento a los principales proyectos impulsados por la administración e imparte las instrucciones a seguir por cada jefatura. El contacto del Alcalde con los grupos de trabajo al interior de la Alcaldía es

escaso, dejando como responsabilidad del despliegue de la estrategia a los gerentes y subgerentes, los cuales no siempre comunican oportuna y detalladamente las decisiones tomadas.

En el caso de San Jerónimo, si bien el Alcalde, es un buen negociador con las comunidades y ha obtenido apoyo de otras entidades, uno de sus puntos débiles en el ejercicio de liderazgo es el poco uso de instrumentos o técnicas de direccionamiento estratégico al interior de la administración municipal que le permita potenciar el uso de las capacidades de la organización municipal o planificar el desarrollo de éstas para mejorar su desempeño; en ese sentido, el direccionamiento de la administración lo ha dejado en manos del Gerente Municipal, quien tampoco ha adoptado prácticas, ni elementos de conducción estratégica de la organización, conllevando a que los diferentes grupos de trabajo realicen sus funciones más en forma rutinaria y reactiva que en respuesta a una planificación para poner en marcha la visión de desarrollo e ideales del Alcalde.

3.1.2.3 Promoción de la participación

La apertura de la participación de la sociedad civil en la gestión de lo público genera cambios positivos en la forma de direccionar y concebir el rol de las organizaciones públicas. Por un lado, se promueve el surgimiento de nuevos liderazgos, incentiva la organización de las comunidades y hay una mayor disposición a contribuir en la ejecución de los proyectos. Por otro, a la administración municipal, le crea beneficios en términos de gobernabilidad, al legitimar y conseguir el respaldo ciudadano en las decisiones sobre los asuntos públicos.

En las municipalidades de Huanta y San Jerónimo se observaron tres formas de participación impulsadas por los gobiernos locales. La primera, de carácter consultivo donde las comunidades se convierten en gestores de su propio desarrollo, al plantear sus necesidades y opiniones sobre las acciones realizadas por la administración municipal que sirven de insumo para la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado y políticas de carácter sectorial. Se da a través de instancias de carácter transversal como el Consejo de Coordinación Local, las Juntas vecinales, los Comités de Desarrollo; o ligadas a un tema específico, por ejemplo, los Comités de Vaso de Leche; o un grupo poblacional, tales como los Clubes de Madres.

En la segunda, se gesta una participación decisiva, en los talleres zonales de los presupuestos participativos, donde las propias comunidades generan las prioridades según sus necesidades; posteriormente, en los talleres distritales, se toman decisiones sobre las inversiones que deben ejecutarse en su territorio durante el año subsiguiente con la bolsa de recursos previamente asignada. La tercera forma, es la participación de la ciudadanía en la vigilancia de las acciones públicas a través de los comités de gestión y los consejos comunales vecinales. En el caso de San Jerónimo se encontró una disposición permanente del Alcalde y su equipo de gobierno para reunirse y tomar en cuenta las recomendaciones dadas por este tipo de comités.

3.1.3 Gestión del Conocimiento

3.1.3.1 Profesionalización de la planta de personal

Para el desarrollo de algunas de sus funciones las municipalidades requieren recursos humanos con cierto nivel de cualificación; a la vez, el nivel de cualificación de los funcionarios determina el tipo de prestaciones que la administración municipal puede brindar y, la eficacia y eficiencia con que éstas son realizadas.

Tal como se señaló anteriormente, los gobiernos locales ubicados en territorios con altos índices de carencias, tienen dificultades para acceder y mantener personal calificado, ya sea por el tipo de empleo que ofrecen y sus condiciones remunerativas o la estructura propia del mercado de recursos humanos y esto se pudo observar en los casos analizados.

Por ejemplo, en la municipalidad provincia de Huanta laboran cerca de 450 personas²⁴, contratadas a través de diferentes modalidades, de los cuales el 30% tendría una exigencia de formación profesional o técnica para el desarrollo de sus funciones. Es necesario señalar, que gran parte del personal está destinado a dependencias responsables de la prestación de servicios básicos o la mantención de vías e infraestructura física a cargo de la administración provincial. No se pudo acceder a información detallada acerca de los salarios del personal.

En el caso de San Jerónimo, su municipalidad tiene una dotación total de 74 personas, vinculadas a través de las diversas modalidades de contratación; de los cuales cerca del 35% de los cargos tiene una exigencia de formación técnica o profesional, el resto del personal se

²⁴ Se establece un valor aproximado porque no existe un dato consolidado del personal que labora en dicha Alcaldía.

desempeña en labores de tipo operativo. Los salarios del personal profesional oscilan entre los 1000 y 2500 soles y del personal operativo entre los 850 y 1400 soles.

Se puede afirmar, a manera de conclusión, que la composición de las plantas de personal son un reflejo de las prioridades y capacidades de los gobiernos locales. El predominio de personal operativo, indica que el tipo de tareas que desarrollan son de carácter asistencial y rutinario. El personal con formación técnica o profesional está ubicado principalmente en los cargos directivos, los cuales, a la vez, han asumido una carga importante de trabajo administrativo, disminuyendo el tiempo que pueden dedicar a los asuntos estratégicos. En consecuencia, la escasez de personal con formación técnica o profesional podría considerarse como una limitante para el surgimiento y desarrollo de iniciativas y proyectos desde el seno de la propia administración.

3.1.3.2 Capacitación para desarrollo de competencias

El mejoramiento de las capacidades de una organización se da a partir del desarrollo de las capacidades de los individuos que la conforman y la adopción de mecanismos para la acumulación del saber institucional.

Es por ello que resulta conveniente que los gobiernos locales inviertan en la formación y preservación del capital humano que está a su servicio, para lo cual deberían preparar y ejecutar anualmente un plan de capacitación, en aquellas áreas que son estratégicas o donde se presentan las mayores debilidades. Sin embargo, en este tipo de municipalidades, como Huanta y San Jerónimo, que operan con limitados recursos, invertir en el mejoramiento de las capacidades de su personal es una de la últimas opciones que tienen en cuenta al momento de distribuir el presupuesto, dejando las posibilidades de capacitación solamente a la participación en eventos organizados principalmente por instituciones del nivel nacional.

Como alternativa, algunos funcionarios dentro de su plan de vida realizan actividades de formación y/o capacitación, las cuales no necesariamente son retribuidas por la vía del mejoramiento de las condiciones laborales, conllevando a la pérdida de interés en seguir invirtiendo en el desarrollo de capacidades o permanecer a largo plazo en los cargos.

3.1.4 Rendición de cuentas

3.1.4.1 Existencia de procesos de evaluación de la gestión

Al evaluar la gestión se produce información objetiva para la toma de decisiones y se dan señales sobre el quehacer de la administración local al público en general. En ese sentido, adoptar prácticas de evaluación de la gestión es una forma de crear confianza y fortalecer las relaciones con la ciudadanía y los actores presentes en el territorio, además revela el compromiso que tiene el Alcalde y su equipo de gobierno con su programa de gobierno y la generación de capacidades al interior de la propia Entidad.

Al analizar este aspecto en las dos municipalidades, se encontró que la administración de Huanta ha realizado acciones para evaluar el cumplimiento de los principales compromisos del actual Alcalde provincial, informe que se presenta durante la rendición anual de cuentas; sin embargo, dicha práctica no se extiende a otros aspectos claves para la gestión, tales como determinar el nivel de cumplimiento del plan de desarrollo concertado. El informe de rendición de cuentas está estructurado en torno a las prioridades del gobierno provincial y en el cual se detallan los siguientes aspectos de la gestión:

- Ejecución de ingresos y gastos, y logros en la gestión recursos financieros adicionales, transferencias realizadas a los distritos y centros poblados;
- Mecanismos de contratación utilizados;
- Proyectos de inversión con su avance de ejecución física y financiera.

En el caso de la municipalidad de San Jerónimo no se encontraron evidencias que den cuenta de la realización de ejercicios de evaluación de la gestión como tal. Lo observado fueron los avisos informativos en la página web de la Entidad y redes sociales, en los que se reseñan los avances en la ejecución de algunos proyectos y la participación del Alcalde en diferentes eventos.

3.1.4.2 Uso de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión

Todos los actos de la administración local deben estar abiertos al escrutinio de la ciudadanía, como señal de probidad de las actuaciones administrativas, así mismo es un deber de las autoridades electas democráticamente rendir cuentas sobre las gestiones realizadas para dar

cumplimiento a su propuesta de gobierno que los instaló temporalmente en la conducción de las municipalidades.

En virtud de lo anterior, en el Perú, los gobiernos locales tienen la obligación de realizar al menos una vez al año un evento público de rendición de cuentas. En cumplimiento de tal disposición, las municipalidades provincial de Huanta y distrital de San Jerónimo, celebran, anualmente, la correspondiente audiencia de rendición de cuentas, evento de masiva convocatoria en cada una de las localidades. Solo en el caso de la municipalidad de Huanta se guarda evidencia del informe presentado durante la audiencia de rendición de cuentas. Es importante destacar que el Alcalde de San Jerónimo tiene como estrategia que cada vez que se reúne con las comunidades, les informa sobre los principales logros de la administración distrital.

Adicionalmente, estas Alcaldías han implementado una estrategia de comunicación y rendición permanente de cuentas a la ciudadanía, dando a conocer los principales logros y avances de los proyectos a través de la página web y redes sociales.

3.2 Capacidades funcionales

Las capacidades funcionales están específicamente referidas al ‘hacer’ dentro de una organización. Según lo señalado por el PNUD (2008), son las aptitudes de gestión esenciales que permiten la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las iniciativas al interior de una administración local.

Por tanto, en este estudio, tales capacidades fueron analizadas en los productos que dan cuenta de su existencia, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Concertado y algunos proyectos elaborados por las municipalidades e inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión.

3.2.1 Capacidad para formular políticas, planes y programas

La formulación de políticas, planes y programas es una condición fundamental en la creación de valor público y la búsqueda de transformaciones reales del territorio, que requiere del liderazgo efectivo por parte de las administraciones locales y la participación activa de la sociedad civil.

Debido a que los gobiernos locales están ubicados en la base de la organización político-administrativa de un Estado descentralizado están llamados a desarrollar y mantener las capacidades que le permitan entender los problemas y demandas de la ciudadanía, y plantear las soluciones respectivas, considerando las restricciones que su propio territorio les establece, especialmente en aquellas municipalidades que tienen alta incidencia de la pobreza y condiciones históricas de desigualdad.

En el caso del Perú, el Plan de Desarrollo Concertado es el principal instrumento para planificar y consensuar una visión de desarrollo a largo plazo. En su proceso de elaboración se tiene en cuenta la realidad del territorio, levantada a través de un diagnóstico participativo; y la proposición de programas y proyectos que buscan la transformación y desarrollo del territorio y la creación de condiciones de justicia y equidad social. Luego, estos planes se materializan a través de los proyectos ejecutados durante tres períodos de gobierno.

Asimismo, es necesario tener presente, que para que los planes sean considerados como un instrumento orientador de las decisiones y acciones de la administración municipal deben incluir algunos aspectos básicos, los cuales a la vez reflejan las capacidades que tiene la propia administración municipal para liderar los procesos de planificación y desarrollo del territorio. Estos aspectos son, el diagnóstico, selección de prioridades, diseño de escenarios y fijación de objetivos y metas.

3.2.1.1 Elaboración de diagnósticos

Un buen diagnóstico es el punto de partida para plantear una solución adecuada para resolver un problema o desarrollar una potencialidad. Para los gobiernos locales, el diagnóstico debe proporcionar una imagen general e íntegra de la situación de la municipalidad, por tanto contener información objetiva, medible y comparable y contar con la participación de las comunidades en su elaboración y validación, de tal manera que se constituya en un instrumento que facilite la toma de decisiones.

De acuerdo con lo anterior, el diagnóstico presentado en el Plan de Desarrollo Concertado al 2021, por la municipalidad provincial de Huanta tiene las siguientes características:

- Su construcción fue orientada por un equipo técnico constituido por consultores externos y funcionarios de la administración municipal, además contó el apoyo del Concejo Provincial y de organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, cuatro años después de su formulación, solamente pudieron dar cuenta de su contenido, el Alcalde y Gerente Municipal. Los demás funcionarios dieron una vaga idea de las propuestas del Plan, lo cual pone en peligro la sostenibilidad y concreción de las propuestas allí incluidas.
- Hubo una masiva participación tanto en la elaboración del diagnóstico como en la formulación de la parte estratégica. Concurrieron las comunidades de base a través de talleres descentralizados y representantes de organizaciones de la sociedad civil, los que plantearon las principales problemáticas y las potencialidades de la comunidad o sector por el cual participaron, ayudando a la construcción de una visión compartida de desarrollo de la provincia.
- El diagnóstico se presentó por dimensiones del desarrollo, usando la metodología de marco lógico. Se incluyó un balance del estado del desarrollo social y capital humano, las condiciones económicas, ambientales y de recursos naturales de la provincia, así mismo aspectos relacionados con la situación de la administración municipal. Vale la pena señalar, que en el diagnóstico también señalaron las características de la región donde está inserta la provincia, identificando sus problemáticas y potencialidades, dando una idea sobre la búsqueda de integración de la provincia al espacio regional.
- En cuanto a la armonización del plan de la provincia con otros instrumentos de planificación, se tuvo conocimiento que para su elaboración se revisaron los planes de desarrollo de los distritos que la conforman, el Plan de Desarrollo Regional Concertado, Ayacucho 2007-2024, y los diferentes planes sectoriales. No hay referencias o evidencias de su nivel de articulación con las políticas nacionales.
- El diagnóstico en cada una de las dimensiones está soportado con indicadores cuantitativos, especialmente de resultados, tales como distribución de población, IDH, pobreza, escolaridad, calidad de la población, actividad económica, entre otros, provenientes de fuentes secundarias. La información de los indicadores sobre el estado infraestructura en los distintos sectores fue recogida y sistematizada durante la elaboración del Plan, con la participación de las comunidades.

Dado que no fue posible acceder al Plan de Desarrollo Concertado de la municipalidad distrital de San Jerónimo, la capacidad para elaborar diagnósticos se determinó a partir del análisis de este componente en los proyectos de inversión y en los planes de desarrollo de los centros poblados de Poltocsa y Lliupapuquio. Los hallazgos fueron los siguientes:

- Los diagnósticos de los proyectos son acotados al problema que pretende resolver y no tienen un análisis integral de la situación del territorio. Si bien presentan, en algunos casos, indicadores cuantitativos, estos no tienen mayor análisis y relacionamiento con otras dimensiones. Tampoco dan cuenta de la participación de la ciudadanía en la construcción del diagnóstico.
- Ahora bien, los planes de desarrollo de los centros poblados fueron elaborados por un consultor externo con la participación de la comunidad. Para ello empleó una metodología de análisis sectorial, indicando en cada sector los principales problemas identificados en los talleres de participación ciudadana y entrevistas con las autoridades y actores clave del centro poblado, sustentados, en algunos casos, con el análisis de indicadores o información recogida de fuentes secundarias.

3.2.1.2 Selección de prioridades y diseño de alternativas.

Los temas que deben atender las administraciones municipales, en virtud de las competencias que le han sido otorgadas y en respuesta a las demandas ciudadanas, son variados, crecientes, complejos y requieren de un volumen importante de recursos que no tienen disponibles, es por ello, que éstas deben exhibir sus capacidades para seleccionar los aspectos donde concentrarán sus esfuerzos y preparar las políticas, planes, programas o proyectos respectivos; además dicho ejercicio debe realizarse con la participación activa de la ciudadanía.

Así mismo, éstas capacidades se reflejan en las diferentes alternativas de acción que proponen para resolver un determinado problema y los medios empleados para compararlas objetivamente, de tal manera que se facilite la toma de decisiones. Este proceso de análisis debe ser lo más técnico y deliberativo posible, ojalá con la participación comunitaria, y cuyo resultado debiese ser la forma específica en como la administración municipal abordará las situaciones problemáticas y la satisfacción de las necesidades de su población.

En ese sentido, el presente estudio considera que los programas incluidos en el Plan de Desarrollo Concertado, son el resultado de la forma en como los gobiernos locales seleccionan sus prioridades y diseñan las alternativas de solución a las problemáticas de su territorio, y por tanto dan cuenta de las capacidades que tienen en este aspecto.

De acuerdo con lo anterior, para el caso de Huanta, en el documento del Plan de Desarrollo Concertado se presentan solamente las alternativas seleccionadas, aunque durante su construcción se empleó la metodología de marco lógico, que permite plantear las diferentes posibilidades de solución a un problema; sin embargo, estas alternativas quedaron a nivel de enunciado sin analizarse a profundidad, de tal manera que la selección de prioridades fue un ejercicio meramente superficial. Por otro lado, el criterio usado para elegir las prioridades del Plan de Desarrollo fue el impacto provincial y multidistrital establecido según la opinión del equipo formulador y las autoridades provinciales que participaron en el proceso.

Por otra parte, en la administración municipal de San Jerónimo, se pudo observar que el planteamiento de alternativas durante la formulación de los proyectos, se hizo solamente para cumplir con los requerimientos establecidos en la ficha que deben radicar en el banco de proyectos y no como parte de un verdadero ejercicio de planificación. Frente a la priorización de temáticas, en los planes de desarrollo de los centros poblados se incluyeron matrices con la priorización de los principales problemas detectados en el diagnóstico, ejercicio que fue realizado en los talleres con las autoridades comunales, no obstante, esa priorización no se tuvo en cuenta en el momento de formular los proyectos incluidos en el Plan.

De modo que se puede decir, que las capacidades de la administración municipal de Huanta para seleccionar prioridades y plantear alternativas están todavía en un nivel de iniciación, porque si bien considera que al momento de diseñar políticas públicas se deben tener en cuenta las diferentes posibilidades de acción, aún no es capaz de plantear y analizar a profundidad los diferentes escenarios y escoger del menú de alternativas la más conveniente. En el caso de San Jerónimo, dichas capacidades no fueron percibidas en la elaboración de los productos del proceso de planificación que se analizaron y tampoco como una práctica adoptada por la administración municipal.

3.2.1.3 Fijación de objetivos y metas

Un gobierno local con una gestión pública orientada a resultados y que con su intervención busca una permanente transformación de las condiciones de vida de su población, requiere al momento de formular sus planes y programas, fijar los objetivos y metas que esperan alcanzar en el corto y mediano plazo, ejercicio que debe ser realizado teniendo en cuenta las restricciones a las cuales están sujetos, ya sea por las condiciones socioeconómicas de su territorio o las capacidades de sus organizaciones.

Los objetivos y metas de mediano plazo se establecen en el plan de desarrollo, y en el corto plazo en los planes operativos anuales, por lo tanto, éstos fueron los instrumentos analizados para llegar a una aproximación de las capacidades que ostentan los gobiernos locales para la fijación de objetivos y metas.

En el caso de la municipalidad de Huanta, se establecieron objetivos en cada una de las dimensiones de desarrollo que se definieron en el Plan de Desarrollo Concertado. Además, plantean dentro de su esquema la necesidad de articular productos y resultados, es decir, esperan que con los proyectos estratégicos que se van a ejecutar, no solamente se tengan una serie de productos, sino que éstos realmente conduzcan a la obtención de resultados en el mejoramiento de la situación actual y calidad de vida en la Provincia. En consecuencia, la fijación de las metas se hizo en dos niveles, metas de resultado y metas de producto, indicando para cada una de ellas su forma de medición a través de indicadores, y en aquellos casos en los que se contaba con información, se incluyó la respectiva línea de base.

Al analizar este aspecto en los planes de desarrollo de los centros poblados de la municipalidad de San Jerónimo, se encontró que no hay un planteamiento de objetivos ni de metas. En la parte programática de éstos, solamente hay una enunciación de los proyectos que esperan ejecutar en el marco del plan agrupándolos por dimensiones del desarrollo. Por otro lado, en los proyectos de inversión formulados por el gobierno distrital, los objetivos que se plantean son bastante amplios y no hay una especificación clara de las metas de producto que esperan alcanzar con dicha intervención.

A manera de ejemplo, en el proyecto de mejoramiento de los ingresos económicos familiares a partir de la crianza de animales menores se plantea como objetivo: *“Incremento de las oportunidades de generación de ingresos en las comunidades rurales del distrito de San*

Jerónimo, para mejorar los mejorar la generación de ingresos económicos de 500 familias en situación económica de extrema pobreza en el distrito de San Jerónimo” (sic). Como se puede observar, si bien en el objetivo general se da una idea sobre el impacto esperado con el proyecto, no se definen cuáles son las metas de producto y resultados intermedios que le permitirán a la administración distrital alcanzar lo establecido. Tampoco se establece la línea de base de los ingresos de las familias, de tal manera que posterior a la intervención del proyecto se pueda concluir si realmente se cumplió con el objetivo general.

3.2.2 Capacidad para implementar políticas planes y programas

Una vez establecen las prioridades en los planes, políticas y programas, corresponde alinear la organización para su implementación, es decir, buscar la manera para hacer que las cosas pasen, y por tanto avanzar hacia la materialización de la visión de territorio y transformaciones esperadas sobre la calidad de vida de la población.

Por tanto, en este aparte se hace un análisis de las capacidades que tienen las administraciones locales para implementar planes, políticas y programas a partir de la formulación, ejecución y monitoreo de proyectos.

3.2.2.1 Formulación y ejecución de proyectos

Una vez formuladas las políticas, planes y programas, el paso siguiente es la definición de los proyectos específicos mediante los cuales se van a dar cumplimiento a los objetivos y metas, y dadas las limitaciones de recursos de los gobiernos locales, los proyectos son el mecanismo a través del cual pueden gestionar recursos en los diferentes fondos establecidos ya sea en el nivel nacional o regional, con organizaciones sin fines de lucro, o de cooperación internacional.

Esta capacidad se puede analizar a través de la presencia de grupos especializados al interior de las administraciones municipales encargados de la formulación y gestión de los proyectos, ya que de no asignarse a un equipo específico tal responsabilidad, ésta tiende a diluirse entre las múltiples gestiones que deben realizar las otras áreas de la organización. Así mismo, este grupo debe tener la capacidad para preparar los proyectos con las especificaciones técnicas requeridas por el organismo al cual esperan postular para su financiación. Otro elemento que puede dar

cuenta de la capacidad para implementar es la elaboración y seguimiento de planes de acción o planes operativos.

De acuerdo con lo anterior, se podría decir, que la municipalidad de Huanta tiene dicha capacidad, porque dentro de la estructura de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tiene un grupo especializado que se encarga de la formulación de los proyectos. Está conformado por personal técnico y profesional, y en algunos casos cuando se trata de diseños complejos se busca el apoyo de consultores externos. Sin embargo, al tratar de indagar sobre las estadísticas del nivel de éxito de este grupo, manifestaron no tener un control del número de proyectos formulados, viabilizados y con asignación de recursos, por lo tanto, no se puede establecer el nivel de efectividad de esta unidad especializada. Frente al tema de planes de acción, estos se preparan por cada una de las subgerencias, y comprenden una descripción de las actividades a realizar durante el año, los indicadores, y una estimación de recursos requeridos, pero no hay informes de seguimiento o estado de avance de los mismos.

Por su parte la municipalidad de San Jerónimo, al tener una estructura más reducida no cuenta con una unidad especializada en la formulación de proyectos. Dicha labor ha sido encomendada a las diferentes subgerencias y en algunos casos contratan asesores externos que se encargan de la formulación y gestión de los proyectos. Tampoco hay en la administración estadísticas sobre formulación y gestión de proyectos. Los planes de acción también se preparan por subgerencias, incluyendo las actividades, recursos requeridos y mes de cumplimiento, pero no tienen indicadores ni hay informes de su seguimiento.

3.2.2.3 Diseño y monitoreo de indicadores a nivel de proyectos

Este aspecto está estrechamente ligado con el anterior, ya que una buena formulación de proyectos debe incluir la inclusión de indicadores para su seguimiento. También implica que la administración local haya incorporado dentro de sus prácticas el monitoreo de los programas y proyectos, de tal manera que de encontrarse desviaciones respecto de lo planeado se puedan tomar las medidas correctivas antes de finalizar las intervenciones y por tanto asegurar los resultados e impactos esperados.

Si bien se encontró que en la municipalidad de Huanta hay un equipo especializado para la formulación de los proyectos con sus respectivos indicadores, especialmente de producto, no se

observó que dentro de sus prácticas hayan incorporado el monitoreo sistemático del cumplimiento de los proyectos, porque según ellos, su responsabilidad culmina cuando entregan el proyecto formulado a la subgerencia respectiva, para que gestione los recursos, y en caso de obtenerlos, también lo ejecute y evalúe. En ese sentido, los informes que preparan con relación al avance de los proyectos se hacen en función de la ejecución financiera, la cantidad de productos entregados y descripción de población beneficiaria, pero no hay una revisión de aporte de cada uno de los proyectos a la consecución de las metas de resultado e impacto.

En el caso de la municipalidad de San Jerónimo, tampoco se ha adoptado como práctica el monitoreo a los proyectos, excepto cuando la contraparte que financia el proyecto solicita un informe de su ejecución, el cual se prepara detallando la ejecución financiera, los productos entregados, el avance de las obras y la población beneficiaria.

3.2.3 Capacidad para evaluar políticas planes y programas

El último aspecto a considerar dentro del análisis de capacidades de una organización es la incorporación de prácticas de evaluación de las políticas, planes y programas que ella misma elabora y ejecuta. Al recurrir frecuentemente a las evaluaciones, se está construyendo el círculo virtuoso de la gestión: planificar – ejecutar – evaluar. Muy poco sirven los planes y políticas bien formulados sino se ejecutan, o no se tienen en cuenta los aprendizajes obtenidos durante su realización para ir mejorando las prácticas dentro de la propia institución

En ese sentido, para determinar la existencia de capacidades para evaluar políticas, planes y programas por parte de las administraciones locales, se analizan dos elementos. El primero de ellos hace referencia a la existencia de informes de evaluación, entendiendo que si los hay, es debido al uso de la evaluación como una práctica institucional. El segundo aspecto, es la adopción de medidas a partir de los informes de evaluación, esto es, la reconsideración de algún proyecto, o toma de medidas orientadas a garantizar el cumplimiento de los programas y proyectos.

3.2.3.1 Elaboración de informes de evaluación

Las capacidades para evaluar políticas, planes y programas se materializan a través de la elaboración periódica de informes que den cuenta de la gestión realizada por la administración

municipal y el estado de avance de las políticas, planes y programas, usando diversas metodologías, pero siempre considerando cuales son los productos, resultados e impactos esperados con cada una de las intervenciones.

Bajo esta premisa, se puede decir que de las dos municipalidades estudiadas, la única que da indicios de tener dicha capacidad es Huanta. En el caso de San Jerónimo, no se encontraron evidencias documentales que den cuenta de la realización de ejercicios de evaluación, a pesar que el Alcalde durante sus encuentros con las comunidades da a conocer el estado de ejecución física y financiera de los principales proyectos que están siendo implementados.

Es importante señalar, que la municipalidad de Huanta definió en el Plan de Desarrollo un Sistema de Monitoreo y Evaluación Participativa, mediante el cual pretendía hacer un seguimiento al cumplimiento de los objetivos y las metas fijadas, además de delimitar las responsabilidades para su gestión y operación. Así mismo, anualmente, por directriz del Alcalde, se prepara por escrito un informe de rendición de cuentas, que incluye: los objetivos del plan de desarrollo concertado que fueron priorizados para el año, la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, los logros obtenidos en la gestión de recursos en los diferentes fondos a nivel nacional y regional, las transferencias a las municipalidades distritales realizadas, las convocatorias públicas para procesos de contratación, el estado de ejecución física y financiera de los principales proyectos ejecutados por la Alcaldía.

Sin embargo, en este informe no se presentan los cambios en la calidad de vida de la población, que se han obtenido con las intervenciones de la administración municipal, ya que no hay un análisis del avance de las metas de producto y resultado establecidas en el Plan de Desarrollo Concertado, tales como variaciones de tasas de cobertura en la prestación de los servicios, población beneficiaria con las intervenciones, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, la realización de evaluaciones periódicas sobre diferentes aspectos de la gestión no es una práctica cotidiana en estas municipalidades, tampoco se establecen responsables, ni los recursos para ello, por tanto, no hay evidencias suficientes que permitan dar cuenta de la existencia de tales capacidades.

3.2.3.2 Adopción de medidas a partir de informes de evaluación

Si la evaluación de las políticas, planes y programas no es una práctica cotidiana dentro de dichas administraciones locales, tampoco lo puede ser la adopción de medidas a partir de los hallazgos documentados en los procesos de evaluación, por lo tanto, se puede afirmar que es una capacidad no abordada por las municipalidades estudiadas.

Aunque existen las instancias para analizar los resultados de las evaluaciones, por ejemplo, las reuniones de gabinete o del concejo municipal, los directivos de dichas municipalidades no consideran como provechoso mantener un diálogo sobre los hallazgos reseñados en los informes, ni asumir compromisos explícitos para corregir las situaciones en éstos detectadas, que conlleve a considerar la evaluación como una práctica que beneficia tanto a la organización como a los beneficiarios de las políticas, planes y programas.

3.3 Capacidades técnicas para el desarrollar y articular programas de superación de la pobreza

Este aparte está dedicado a analizar las capacidades técnicas de las administraciones municipales para desarrollar y/o articular programas y proyectos de superación de la pobreza en su territorio. En ese sentido, se consideran los siguientes aspectos: i) Estructura funcional dentro del aparato administrativo para atender estas temáticas ii) Formulación y ejecución de programas y proyectos dirigidos a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población más pobre y iii) Mecanismos o instancias de diálogo o articulación con otras instancias gubernamentales u organizaciones que desarrollan programas de superación de la pobreza en el territorio.

Municipalidad de Huanta

La Municipalidad de Huanta tiene en su estructura administrativa la Subgerencia de Desarrollo Social y Humano que se encarga de administrar el Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH- y ejecutar los programas sociales, entre los que se destacan los programas Vaso de Leche y complementación alimentaria a través de comedores populares; adicionalmente, ha gestionado recursos para la ejecución de proyectos de seguridad alimentaria dirigidos a población con altos índices de desnutrición y desarrollo de capacidades laborales. Por otro lado, está la Subgerencia de Desarrollo Económico, encargada de realizar acciones destinadas a la promoción de las

actividades económicas y el empleo, a través de la asesoría, capacitación y asistencia técnica a Mypimes, asociaciones de productores y organizaciones comunitarias. El equipo de trabajo permanente de estas dos dependencias está conformado por 7 personas, siendo 3 del nivel profesional, 2 del nivel técnico y 2 del nivel administrativo. El desarrollo de los proyectos lo hacen principalmente a través de la contratación de consultorías.

Los proyectos productivos impulsados desde la administración municipal van dirigidos a diferentes grupos (asociaciones de productores, comunitarias o grupos sociales específicos) y en diversas ramas de la economía local, pero que en común tienen como propósito complementar la generación de ingresos de los hogares e impulsar el desarrollo del territorio. Es importante señalar que estos proyectos no se focalizan únicamente en atender a la población más pobre, sino que su fin ulterior es dinamizar los sectores productivos de la localidad.

La gestión de los recursos para el desarrollo de tales proyectos se hace ante fondos o instituciones del nivel regional o nacional. En muy pocos casos se hacen gestiones con organizaciones no gubernamentales o de cooperación técnica internacional. La formulación de los proyectos está en cabeza de la Subgerencia, que en caso de requerir conocimientos especializados contrata a consultores externos, que posteriormente se involucran en la ejecución de los mismos. Una vez obtenidos los recursos para la ejecución del proyecto, siguen las pautas fijadas por el fondo o institución otorgante para su puesta en marcha. Una de las debilidades observadas en esta municipalidad es la falta de seguimiento y evaluación de resultados e impacto de los diferentes proyectos realizados, los informes que elaboran al respecto solo dan cuenta de la ejecución financiera y prestaciones otorgadas en términos de productos.

Frente al último aspecto evaluado en este aparte, se puede afirmar que en general los funcionarios de la municipalidad tienen un conocimiento acotado de los programas sociales que desarrolla el gobierno nacional para la superación de la pobreza, esto es, logran identificarlos, pero no pueden describir sus características o no tienen información detallada sobre sus beneficiarios. Por otro lado, son escasas las iniciativas de la propia administración municipal para promover instancias de articulación o diálogo con otras instituciones de índole gubernamental, nacional y regional, organizaciones sin ánimo de lucro u organismos de cooperación internacional que desarrollan programas o proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre en su jurisdicción. La escasa participación en este tipo de instancias se da en las mesas regionales que realiza el programa Juntos; si bien, en las

instalaciones de la administración municipal hay un espacio físico destinado al enlace local del programa Juntos, existe poca interacción entre estos.

Al indagar de manera específica sobre el programa piloto de ahorro de Juntos, los funcionarios manifestaron no tener conocimientos sobre su ejecución y resultados. En consecuencia, tampoco han sido considerados como beneficiarios de algún tipo de proyecto o programa formulado desde la administración municipal, las familias que emprendieron proyectos productivos, a raíz del paquete de educación financiera. Es posible que estos hogares estén siendo intervenidos por algún proyecto o programa de carácter local, pero no hay evidencias de ello, porque en las dependencias municipales no tienen información sobre el programa piloto y sus participantes.

Municipalidad de San Jerónimo

Aunque es una organización con un tamaño reducido, tiene dentro de su estructura administrativa las Subgerencias de Desarrollo Social y Desarrollo Económico, lo cual de entrada es un punto a favor, ya que existe al menos un responsable de tratar tales temáticas al interior de la administración. La primera de las subgerencias opera con tres personas y la segunda con dos. Al igual que en el caso anterior, el desarrollo de proyectos se hace con la contratación de consultores externos que prestan apoyo en su formulación y que después participan en la ejecución.

Al ser el Alcalde Municipal de origen campesino, sus programas bandera están dirigidos a la superación de la pobreza, especialmente en la población rural e indígena. En ese sentido, ha movilizado importantes recursos del presupuesto nacional para la financiación de proyectos de seguridad alimentaria y generación de excedentes de producción para la comercialización en los mercados locales, que han beneficiado a más de 500 familias en situación de pobreza y, que a la vez, ha incentivado el fortalecimiento de las asociaciones de productores y comunidades rurales, y de la integración no solo a nivel local, sino con proyección regional. También ha conseguido apoyo de organizaciones sin fines de lucro para la capacitación de la población vulnerable en mejores prácticas productivas y autocuidado familiar. A pesar que estos proyectos involucran un monto considerable de recursos, en su diseño no se contempló el componente de evaluación, por lo tanto, no es posible medir sus resultados e impacto.

Con relación a los programas sociales, sus esfuerzos se centran en la ejecución de los programas Vaso de Leche y comedores populares; además de realizar la constante actualización del SISFOH. Otra de las prioridades, es la formación de capital humano, para ello, ha dispuesto un equipo de trabajo al interior de la administración, conformado por funcionarios (con dedicación de tiempo parcial) y consultores externos para la formulación de proyectos para los sectores salud y educación, lo que le ha permitido obtener financiación del nivel nacional, especialmente para proyectos de mejoramiento de la infraestructura educativa.

Frente al tema de articulación o diálogo con otras instancias o instituciones del nivel nacional, regional, organizaciones sin fines de lucro que ejecutan programas dirigidos a la población en situación de pobreza en la municipalidad, el Alcalde muestra disposición a participar en las reuniones o eventos en los que se le convoque, sin embargo, desde la administración municipal no han surgido iniciativas para abrir estos espacios y generar consensos para hacer intervenciones más integrales en beneficio de dicha población.

Finalmente, al indagar sobre el programa piloto de ahorro de Juntos, al igual que en caso de Huanta, los funcionarios no tenían conocimiento sobre su desarrollo y ejecución, y manifiestan tener poco contacto con el enlace local del programa Juntos.

Un aspecto a resaltar que sobresalió en el trabajo de campo en ambas municipalidades es la pérdida de credibilidad del programa Juntos entre los funcionarios, debido a sus errores de exclusión de personas en manifiestas condiciones de pobreza y vulnerabilidad; y la inclusión de individuos, que por sus condiciones de vida no podrían ser beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas pero que reciben dicha subvención; además de los posibles efectos secundarios en los incentivos de la población para desarrollar actividades remuneradas de corta duración, ya que consideran que podrían afectar su umbral de pobreza y por ende excluidos del sistema de transferencias.

Capítulo 4:

Hacia la participación de los gobiernos locales en la implementación de programas integrales de superación de la pobreza

El nivel de desarrollo del territorio está intrínsecamente relacionado con el grado de bienestar y la estructura de oportunidades que enfrenta su población y se visibiliza en sus múltiples dimensiones. De no intervenir oportunamente en la transformación de las desigualdades y en los factores que generan las brechas, se puede perpetuar sistemáticamente en las futuras generaciones la repetición de las mismas condiciones de capacidades, oportunidades y nivel desarrollo.

En el caso de las municipalidades de Huanta y San Jerónimo, los resultados, expuestos en el capítulo 2, de los indicadores en las dimensiones de educación, salud, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, permiten concluir que tales localidades presentan un importante rezago en su nivel de desarrollo respecto del contexto nacional, inclusive regional como es la situación de la provincia de Huanta. También hay diferencias marcadas en su interior, dándose resultados disímiles entre las zonas urbana y rural.

En estas municipalidades, las capacidades de desarrollo de sus habitantes están limitadas por su precaria formación educativa cuyo alto índice de alfabetismo recae fuertemente en la población rural y femenina, afectando sus posibilidades de acceder a empleos mejor remunerados. La mano de obra es absorbida, principalmente, por el sector primario, en actividades de agricultura y ganadería, cuyos productos son destinados al autoconsumo y para abastecer los mercados locales. La geografía, el estado de la infraestructura de transporte y de los canales de comercialización dificultan la localización de actividades productivas de mayor valor agregado y salarialmente, más significativas.

La principal fuente de ingresos de los hogares, son los salarios percibidos. Dado que éstos son bajos, más de la mitad de la población de las municipalidades de Huanta y San Jerónimo está por debajo de la línea de pobreza y aún más preocupante, cerca de una tercera parte se clasifica como indigente. Los bajos salarios también indican la existencia de bajos niveles de consumo por parte de la población; en algunos casos, ni siquiera pueden adquirir la canasta básica alimentaria y tener los servicios sanitarios básicos, empujando hacia arriba las tasas de desnutrición crónica

y mortalidad infantil, lo que posteriormente, repercute en el desarrollo de las capacidades básicas de los individuos y del territorio en general.

Es así, que la pobreza entendida como déficit de capacidades de los individuos y el poco desarrollo del territorio también limitan las posibilidades de acción de los gobiernos locales. En parte, porque se constituyen en el marco de referencia para el diseño y ejecución de las políticas públicas con las cuales buscan transformar su situación actual y dar respuesta a las demandas sociales. Por otro lado, al tener un entorno donde se presentan carencias en múltiples dimensiones, las administraciones municipales presentan restricciones para dotarse de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y en consecuencia, la gestión que éstos pueden realizar no es la más adecuada.

Por su parte, las posibilidades de incidencia y participación efectiva de los gobiernos locales en el desarrollo de programas integrales de superación de la pobreza dependen de las capacidades que las administraciones municipales han ido generando y conservando a través del tiempo. Estas son fundamentales, para que en caso de ser necesario, se involucren de una forma más activa en la ejecución de programas de superación de la pobreza, especialmente en el refuerzo de las conductas de emprendimiento y generación autónoma de ingresos, que exhiben una parte de los hogares beneficiarios de los programas integrales de superación de la pobreza extrema.

En ese sentido, en el capítulo 3 se hizo un análisis de las capacidades de los gobiernos locales de Huanta y San Jerónimo, para ello se utilizó la metodología propuesta por el PNUD para el diagnóstico de capacidades.

Respecto a los elementos centrales de la estructura o la forma de las administraciones municipales, si bien algunos componentes de su constitución como organizaciones públicas son uniformes, previamente establecidos y no pueden ser modificados, existen aspectos que cada gobierno local podría definir, según sus propias características y que reflejan de las capacidades que ha ido desarrollando, por tanto, se pueden establecer capacidades diferenciales entre las municipalidades.

Con lo observado en este estudio de caso, se puede afirmar que aunque las municipalidades provinciales, con una estructura funcional más grande y con mayor acceso a recursos, tienen un mejor desarrollo de sus capacidades, la brecha respecto a las municipalidades distritales no es muy pronunciada en los aspectos esenciales, como lo son la definición de la misión y visión de

futuro, el trabajo por procesos, la gestión de los recursos humanos y del conocimiento, la utilización de las tecnologías de comunicación e información y la gestión eficiente de recursos financieros. Uno de los nodos más problemáticos en estas administraciones es la falta de mecanismos e incentivos para el desarrollo y mantención de las capacidades del recurso humano especializado en ciertas temáticas primordiales para la gestión de tales organizaciones.

En los aspectos donde hay más diferencias, son aquellos que están más estrechamente ligados con el estilo de liderazgo y capacidades ejercidas por el Alcalde, que con la acumulación de capacidades de la propia administración municipal, entre ellos se encuentran: la relación y negociación con los distintos actores, el direccionamiento estratégico, la promoción de la participación y rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el componente de capacidades funcionales se da un mayor contraste entre municipalidades provinciales y distritales, siendo las primeras las que tienen más capacidades instaladas para formular, implementar y evaluar políticas públicas según el contexto de su territorio. Por ejemplo, en el caso de las municipalidades distritales, si bien cumplen con las obligaciones legales de formular un plan de desarrollo, éste no es visto como un instrumento orientador del desarrollo del Distrito, porque dadas las limitaciones de personal técnico especializado no hay dentro de la planta de personal quien se encargue de dicho proceso, por lo que es encomendado a consultores externos que entregan el producto terminado, y posteriormente no hay una apropiación efectiva del plan por parte de los funcionarios de la administración local.

Un aspecto destacable en el aparte de capacidades funcionales, específicamente en la implementación de las políticas públicas, es que la consecución de recursos para la financiación de proyectos de inversión de iniciativa municipal depende de la capacidad de liderazgo y gestión que realice el Alcalde ante otras instancias del nivel regional, nacional u organizaciones sin fines de lucro.

Finalmente, en el tema de capacidades técnicas para desarrollar y articular programas de superación de la pobreza, son las municipalidades provinciales las que exhiben mejores capacidades para participar activamente en el desarrollo de estrategias y programas integrales de superación de la pobreza, al tener dentro de su estructura áreas con los recursos necesarios para diseñar e impulsar proyectos dirigidos a diferentes grupos poblacionales. Así mismo, han adoptado las medidas necesarias para hacerse cargo de los programas que les han sido transferidos por el gobierno nacional, como los comedores populares y el Vaso de Leche. Es

importante señalar que en este aspecto también influyen la capacidad y liderazgo del Alcalde para movilizar recursos de otros niveles de gobierno, ya que como se ha señalado, al ser administraciones que operan en territorios con un alto porcentaje de población en situación de pobreza, las posibilidades de extraer renta para el desarrollo de las políticas públicas de sus propios habitantes es limitada.

Vale la pena destacar, que en el trabajo de campo se encontró que el nivel de involucramiento de los gobiernos locales en la ejecución del principal programa de superación de la pobreza del nivel nacional –Programa Juntos- es bajo, ya que en el diseño de éste no está contemplada una participación activa de estas instancias de gobierno, excepto en el levantamiento del catastro de población pobre a través del SISFOH. Tampoco se da un liderazgo activo de las municipalidades para generar instancias de articulación entre los diferentes programas presentes en el territorio y que tienen intervenciones con población en situación de pobreza.

A manera de conclusión, aunque son localidades ubicadas en territorios marginados se puede decir que sus gobiernos locales han ido desarrollando un conjunto de capacidades que les permiten atender las competencias que les han sido otorgadas. Es necesario romper con el paradigma que se tiene, de considerar a los gobiernos locales como incompetentes para participar en la implementación de los programas, tal como se demostró, con el liderazgo y capacidades técnicas necesarias, las administraciones pueden obtener recursos para coadyuvar en el propósito de combatir la pobreza y promover el desarrollo en su territorio. Lo importante es generar una acción coordinada entre los diferentes niveles de gobierno, para que las intervenciones sean lo más integrales posibles, y se haga un seguimiento continuo de la situación de los hogares beneficiarios.

Si la apuesta del país es hacia la profundización de la descentralización, hay que invertir en tener mejores gobiernos locales, capaces de gestionar su autodesarrollo y potenciar los comportamientos generados en los beneficiarios de estrategias integrales de superación de la pobreza, como el caso del programa de ahorro de Juntos. En estas municipalidades se da una alta participación de la ciudadanía y la interacción permanente que tienen con la población, fortaleza que se podría usar para implementar ese tipo de programas.

Es importante reafirmar, que las capacidades presentes en las administraciones locales no son uniformes, éstas tienen diferentes grados de evolución, de cierta manera determinados por el tamaño administrativo de la municipalidad, el volumen de recursos, y el estilo de liderazgo de su

Alcalde. Además, al no existir una carrera funcionarial pública, en la que prime el mérito en la selección, ni los incentivos necesarios para motivar y retener al personal más calificado y con mejor desempeño, no es posible hablar de un proceso de acumulación de capacidades progresivo, y hace vulnerables a las organizaciones frente los cambios que se dan con el ciclo político de elección popular de los mandatarios.

Sin embargo, tal panorama no debe establecerse como excusa para no involucrar a los gobiernos locales en las estrategias integrales de superación de la pobreza. Aunque los funcionarios no permanezcan en las mismas entidades, si se genera un movimiento de los mismos al interior de la región y de los diversos establecimientos públicos dentro del territorio, por tanto, cuando se hacen programas de capacitación dirigidos a la formación capital humano de las municipalidades estos perduran en el territorio, a pesar de que se generen movimientos de personal al interior de las organizaciones locales.

De acuerdo con lo anterior, cualquier posibilidad que exista para el fortalecimiento de los gobiernos locales, en materias que son propias de su competencia, debería aprovecharse, ya que tiene efectos positivos para el territorio en general. Sin embargo, deben diseñarse estrategias diferenciales, según el nivel de capacidades, para el involucramiento o participación de los gobiernos locales en el desarrollo de programas integrales de superación de la pobreza.

El tipo de involucramiento de los gobiernos locales en el desarrollo de estrategias integrales de superación de la pobreza puede ir desde la participación en instancias de articulación de los programas al interior del territorio hasta la contribución en la ejecución de los propios programas. La forma en como éstos participen, deberá establecerse de forma diferencial, según las capacidades que cada administración ostente, de tal manera que sea beneficioso para todas las partes, estos es, los responsables del diseño y puesta en marcha de los programas, los gobiernos locales y la población beneficiaria.

Por tanto, cada vez que un programa se vaya a desarrollar en un determinado territorio, sería ideal establecer instancias de diálogo con las autoridades locales y con las organizaciones de la sociedad civil, quienes eventualmente se podrían sumar al desarrollo del programa o actuar como veedores del cumplimiento de los compromisos que se adquieran con la población.

Por ejemplo, en el caso del programa de educación financiera de Juntos, en aquellos hogares que mostraron conductas de emprendimiento y generación autónoma de ingresos, posterior a su

salida de los territorios intervenidos, dichos hogares pudieron haber sido involucrados en los programas de fomento productivo que desarrollan las municipalidades; así mismo, los contenidos de educación financiera que se dieron a los hogares, pudieron haberse dado a los funcionarios municipales para que los replicaran en los propios programas que desarrollan con población en situación de pobreza.

Otra alternativa, podría ser que dado que la mayoría de las municipalidades acceden a recursos para el desarrollo de programas de fomento productivo de instituciones del nivel nacional como el Ministerio de Agricultura, el mecanismo a emplear es que dicho organismo podría dar directrices para que en los proyectos que formulen los gobiernos locales incorporen a una proporción de la población con buen desempeño atendida a través de otros programas de intervención integral, esto con el fin de garantizar la graduación de las familias y sostenimiento de las conductas creadas en tales programas.

Asimismo, se considera importante fortalecer los canales de comunicación entre el gestor local del programa Juntos y las autoridades de las municipalidades distritales, para ello se puede establecer una mesa de trabajo conjunta, con una periodicidad definida, en la que además se inviten a representantes de las organizaciones de madres usuarias de TMC.

Las fórmulas que se pueden introducir para involucrar a los gobiernos locales son diversas, solo es necesario romper con el paradigma existente. No existe un recetario, lo importante es tener en cuenta las capacidades diferenciales que estos tienen y las condiciones del territorio donde se desarrolla el programa, y por tanto evitar abordarlos de manera uniforme, porque los resultados que se pueden tener en algunos casos pueden resultar, inclusive, adversos.

Por otro lado, aunque no es una materia que deba ser asumida por los encargados del diseño e implementación de programas de superación de la pobreza, si se pretende profundizar la política de descentralización y mejorar el desempeño de los niveles subnacionales, se debe revisar el modelo de distribución de competencias no solo sectorialmente, sino teniendo en cuenta las capacidades de los gobiernos locales.

Además debe establecerse desde el organismo del nivel nacional que tiene como responsabilidad el fortalecimiento de los niveles locales, la necesidad de construir un sistema de diagnóstico y seguimiento de las capacidades de gestión que tienen los gobiernos locales y la información que arroje los diagnósticos debe ser analizada teniendo en cuenta las restricciones de contexto que el

territorio impone. Sería beneficioso también promover instancias de dialogo y aprendizaje con grupos de administraciones locales, de tal manera que las innovaciones que se propongan surjan de un proceso co-creativo.

También es necesario impulsar cambios normativos que conduzcan a generar administraciones locales más eficientes que se ajusten fácilmente a los cambios en los modelos de gestión. Por ejemplo, actualizar normas que regulan la organización de los sistemas de trabajo, establecer un sistema de meritocracia flexible y de evaluación efectiva del desempeño; adoptar mecanismos para generar un recaudo eficiente de recursos; e invertir desde el nivel nacional en el desarrollo de software para la automatización procesos comunes en todas las Alcaldías y entregarlo a éstas de manera gratuita.

Como uno de los elementos centrales que es determinante de las capacidades de las administraciones municipales es el liderazgo de los Alcaldes, se deben generar mecanismos de capacitación y formación para que los aspirantes a puestos de elección popular y Alcaldes en ejercicio tengan conocimiento detallado de las responsabilidades que le atañen y en el uso de instrumentos de planificación estratégica y control de gestión que coadyuven en el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, si bien hoy en día los gobiernos locales elaboran sus planes de desarrollo concertados, se requiere fortalecerlos como instrumentos de gestión para ello, se debe acompañar a los gobiernos distritales en mejorar su formulación, posteriormente en su utilización como instrumento de gestión por parte de cada uno de los integrantes de las administraciones territoriales, y la consecuente evaluación periódica del mismo.

Bibliografía

- Alkire, S. (2002). Dimensions of Human Development. *World Development* , 30 (2), 181-2005.
- Banco Mundial. (2001). *World Development Report. Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. (2001). *World Development Report. Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Boisier, S. (1982). *Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional*. Cuadernos del ILPES, No 29 .
- Boyd, C. (2013). *Evaluación del Piloto de Promoción del Ahorro (mimeo)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Burchardt, H. (2012). ¿Por qué América Latina es tan desigual? *Revista Nueva Sociedad* 239.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2003). *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (2010). *La hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- Chiapa, C. (2012). *Diagnóstico sobre los beneficios de unir ahorro y transferencias monetarias condicionadas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Christian Aid. (2012). *El escándalo de la desigualdad en América Latina y el Caribe*.
- Cohen, E. & Franco, R.(2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* . México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Cohen, E. (2007). *Transferencia con responsabilidad. Una mirada desde los actores*. Santiago: CEPAL.
- Coremberg, A. (2012). *La productividad de América Latina ante el auge de precios de productos básicos*. (M. d. (España), Ed.) Cuadernos Económicos ICE No.84.
- Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe 2013*. Santiago.

De Alba, A. & Gómez D. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. En D. Gómez, D., Capacidades Institucionales para el desarrollo humano. México: PNUD.

Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2004). Documento para el Desarrollo Territorial No. 68. Bogotá.

Echabarría, K. (2005). La gestión de los recursos humanos en el sector público: Tendencias y desafíos. BID.

Feres, J. C. (2013). Notas de clase. Pobreza y distribución del ingreso. Santiago: Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

Feres, J., & Mancero, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura, serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 4 (LC/L.1479-P). Santiago: CEPAL.

González, H. (2004). La planificación y gestión del desarrollo territorial en municipios con dificultades de gobernabilidad. Revista Opera No. 4.

González, I. & Martner, R. (2012). Superando el “síndrome del casillero vacío”: Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina . Revista CEPAL No. 108.

Gutiérrez, M. (2013). Análisis del funcionamiento de un piloto de ahorro: los actores del sistema. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

INEI. (2009). Mapa de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años a nivel Provincial y Distrital, 2009. Lima.

INEI. (2009). Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. Lima.

INEI. (2013). Evolución de la pobreza monetaria 2007-2012. Lima.

INEI. Censo de Población y Vivienda. From <http://www.inei.gob.pe/>.

Jaramillo, F. et al. (2009). Perú: Atlas de la Pobreza, Departamental, Provincial y Distrital 2007-2009. Lima: BID- CIES.

Ley 27.783, de Bases de la Descentralización. (2002).

Ley 27.972, Orgánica de Municipalidades. (2003).

Lira, L. (2011). Desarrollo Territorial y Políticas Públicas. ILPES, Santiago.

López, N. & Sourrouille, F. (2012). Desigualdad, Diversidad e Información. En Fachelli et al., Desigualdad y Diversidad en América Latina: hacia un análisis tipológico comparado . Madrid: IIPE – UNESCO - OEI.

Madoery, O. (2007). Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones. San Martín, Argentina: Universidad Nacional de General San Martín.

Maldonado, J. et al. (2011). Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina? Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Ministerio de Desarrollo Social (MIDIS). (2013). www.midis.gob.pe/.
- Ministerio de Educación. Evaluación Censal de Estudiantes. Lima.
- Moore, M. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- OCDE. (2001). The DAC Guidelines Poverty Reduction. Paris: OECD Publications Service.
- Pérez, R. et al. (2010). Beyond cash: assessing externality and behaviour effects of non-experimental cash transfers . Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG).
- PNUD. (1997). Informe de Desarrollo Humano. New York: Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. (2007). Informe de Desarrollo Humano. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD. (2007). Supporting Capacities for Integrated Local Development. Publicación de Naciones Unidas.
- PNUD. (2008). Nota de Práctica del PNUD: Desarrollo de Capacidades. Publicación de Naciones Unidas.
- PNUD. (2009). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009 . Publicación de Naciones Unidas.
- PNUD. (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presidencia del Consejo de Ministros -PCM-. (2010). Informe Compilatorio: El Programa Juntos, resultados y retos. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros -PCM-. (2013). Perú: Tercer informe nacional de cumplimiento de los objetivos del Milenio. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). Cambiando nuestras vidas. Historias de éxito del Programa JUNTOS. Lima: Programa Juntos.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). Estudio de evaluación: Efectos del Programa JUNTOS en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en la Regiones Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco. Lima, Perú: Programa Juntos.
- Programa Nacional de Apoyo Directo da los más pobres -Juntos-. Sitio web del programa JUNTOS: <http://www.juntos.gob.pe/>
- Ravallion, M. (2003). The Debate on Globalization, Poverty, and Inequality: Why Measurement Matters . Washington: The World Bank.
- Ravallion, M. (1988). Expected poverty under risk-induced welfare variability. The Economic Journal , 98 (393), 1171-1182.

- Ravallion, M. (1998). Las líneas de la pobreza en la teoría y la práctica. Washington: Banco Mundial.
- Repetto, A. (2009). Instrumentos alternativos para la protección social. In F. y. Cardoso, A medio camino: nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina. Santiago.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Serie Documentos de Trabajo I-52 .
- RIMISP. (2012). Pobreza y desigualdad, informe Latinoamericano 2011. Santiago: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Sánchez, A. (2012). Impacto del programa Juntos sobre la nutrición temprana. Revista Estudios Económicos No. 23.
- Sanhueza, C. (2012). Cómo mejorar la medición de la pobreza en Chile. Claves de Políticas Públicas No. 12.
- Sen, A. (1984). Values, Resources and Development . Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1987). The Standard of Living. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Buenos Aires: Editorial planeta.
- Spicker, P. (1999). Definitions of poverty: eleven clusters of meaning. In D. y. Gordon, The International Glossary on Poverty. Londres: Zed Books.
- Spicker, P., Alvarez, S., & Gordon, D. (2009). Pobreza: Un glosario Internacional. Buenos Aires: CLACSO.
- Stampini, M. & Tornarolli, L. (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? . Inter-American Development Bank.
- Suarez, D. (2009). Ayacucho: análisis de situación en población . Lima: UNFPA.
- Trivelli, C., Montenegro, J., & Gutiérrez, M. (2011). Un año ahorrando: Primeros resultados del Programa Piloto “Promoción del Ahorro en Familias Juntos”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vásquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual . Santiago: CEPAL y GTZ.
- Vásquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno y globalización.
- Villatoro, P. (2010). Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. Revista CEPAL No. 127.
- Yancarí, J. (2009). Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Perú. Documento de Trabajo N° 41. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp .