



C.P.C. Roberto Claros Cohaila

El Diseño y Desarrollo Organizacional Municipal en el Perú

Modelos y Pautas de Organización

INTRODUCCIÓN

RESUMEN

En nuestro país existen 1276 centros poblados típicamente rurales que albergan al 45% de la población total. En tal entendido, el diseño institucional municipal debería concordar tanto con la imagen objetivo de cada realidad como con las necesidades propias de cada localidad.

Para el caso de municipalidades grandes o medianas - predominantemente urbanas- se propone un modelo de Estructura Orgánica Funcional con 3 direcciones: Desarrollo Urbano, Desarrollo Humano y Desarrollo Económico. Finalmente, se espera que el diseño organizacional sea adhocrático menos detallado y formal.

ABSTRACT

In our country there are 1276 rural villages which host 45% of Peru's population, and so on, local government design should coincide with each reality objective image just as it's own necessities.

This organization pattern should be adhocratic: in other words, a local organization with less details and formalities.

Constitucionalmente nuestro país tiene tres niveles de gobierno: NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL; sobre este último, en el presente ensayo se aborda el tema: "DISEÑO Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL MUNICIPAL - Modelos y pautas de organización". Motivo por el cual, es necesario revisar previamente, diversos conceptos tales como: desarrollo, organización, diseño, gobierno, planificación, metodología; así como, reflexionar sobre la casuística y praxis de los Municipios y las Municipalidades en nuestro país.

David Osborne, en su libro "LA REIVENSÓN DEL GOBIERNO" señala algunas reflexiones, que a propósito, de nuestro tema, deseamos compartir:

- "Creemos que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz, lo cual es hoy sumamente raro"
- "Creemos que el problema no reside en la gente que trabaja en el gobierno; el problema reside en los sistemas en los cuales trabajan"
- "No escribimos para zaherir a los empleados públicos, sino para darles esperanzas. A veces puede parecer que nos hayamos embarcado en una batalla contra los burócratas, pero no son ellos nuestro verdadero objetivo, sino las burocracias."
- "Para que nuestro gobierno vuelva a ser eficaz tenemos que reinventarlo"

Con estas proposiciones, Osborne, pretende analizar todos los niveles de gobierno, y su estudio está centrado, no en LO QUE HACEN, sino en CÓMO FUNCIONAN. Nos suministra un nuevo marco para entender al gobierno, un nuevo modo de pensar sobre el gobierno, algo así como un mapa: un esquema general simple y claro de una nueva manera de conducir la cosa pública, diez principios o modelos de gobierno; así como 36 opciones alternativas para la prestación de servicios públicos. Todo este marco teórico, nos permite repensar o mirar con ojos nuevos nuestros gobiernos locales, su DISEÑO Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL.

Objetivo Y Estructura De Nuestro Ensayo

Repensar la problemática de la Organización municipal, desde su *concepción y diseño* es hablar de modelos y pautas de organización, (situación estática -lo que se quiere); así como, hablar de *desarrollo es referirnos a un proceso* (situación dinámica - de cómo lograrlo); lo cual *constituye el objetivo central de este estudio*, que es producto de la conjugación de acción y reflexión. *Acción* en cuanto es el reflejo de la actividad permanente como consultor en diferentes Proyectos que se vienen trabajando sobre el tema de fortalecimiento Institucional. *Reflexión*, en cuanto también se recoge las intervenciones y aportes de las propias autoridades, funcionarios, consultores y especialistas municipales que participan entusiastamente en la tarea de la construcción de un nuevo abordaje al tema sobre *El Diseño y Desarrollo organizacional municipal*.

La estructura de nuestro ensayo, va como respuesta al eco final de los diversos cursos-talleres, en los que los propios *tomadores de decisión* de los Gobiernos locales, señalan que necesitan. Además de revisar el marco conceptual de gobierno y su entorno directo, los niveles de influencia y los nuevos paradigmas del siglo XXI: La Globalización y Competitividad de *ciertos enfoques organizacionales, desde el diseño*, instrumentos normativos, perfiles de los actores, así como pautas y *herramientas de gestión pública*, para CONCEBIR Y EJECUTAR con éxito un apropiado *PROCESO DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL MUNICIPAL* que tenga como eje, o factor clave del éxito, el FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL y como fin, el cumplimiento de los objetivos estratégicos, competencias esenciales y por supuesto el bien común o bienestar del vecino y de la comunidad.

Tipos de Planes y la Organización Municipal

La organización municipal, como toda corporación pública o privada, deberá estar en función de los objetivos estratégicos que persigue y estos, en función de la Misión y Visión Institucional. Pues bien, esto metodológicamente es consecuencia de un proceso de Planificación Estratégica que tiene como resultado, un instrumento inicial, pero fundamental para el desarrollo local: *EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL*.

Existen otros Planes, también importantes como son *EL PLAN DE GOBIERNO* y el *PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL*

El plan de gobierno, que a partir de la próxima gestión edilicia será de 5 años (la oferta electoral); debe constituirse en bisagra efectiva que articule *el Plan de*

desarrollo integral (sueño compartido de la población a 10 o 15 años) y el Plan Operativo Institucional que es un importante documento normativo de gestión - de vigencia anual- que va ligado al Presupuesto Municipal.

Cabe recordar, que son LOS DIFERENTES PLANES MUNICIPALES, los que deben orientar o tenerse como referente para *el Diseño Institucional Municipal - DIM* (Situación estática - imagen objetivo de la organización - como respuesta al diagnóstico, que debemos tener claro al inicio del proceso) así como con *el Desarrollo Organizacional Municipal - DOM* (Situación dinámica - concebida como proceso conducente al mejoramiento continuo, que comprende el trabajo de diversas variables, estrategias y dimensiones, gradualmente, para lograr el cambio planificado y una nueva cultura organizacional en función de un Programa de Fortalecimiento Institucional.

Diseño Institucional Municipal en el Perú

Ante una realidad, totalmente heterogénea, que no pretendemos demostrar, pero si consideramos importante referenciar, ya que tenemos diversas regiones, climas, culturas, donde se hablan distintas lenguas y dialectos; donde podemos identificar diversos polos o ejes de desarrollo, cinturones de extrema pobreza. Geopolíticamente tenemos: Regiones naturales, corredores económicos, departamentos, provincias, distritos, centros poblados menores que acusan distintos indicadores de desarrollo económico y humano.

Sólo tomando la población como variable, podemos observar ¹ que en el Perú existen 61 aglomeraciones que tienen la condición de centros poblados urbanos, en tanto que los restantes 1276 centros poblados son típicamente rurales, los mismos que albergan a cerca de 45% de la población total del país. Así tenemos:

ESTRATOS POBLACIONALES	DISTRITOS	PORCENTAJE
Menos de 25 000	1.616	91.1
25,000 - 50,000	76	4.3
50,000 - 100,000	44	2.5
100,00 a más	36	2.0

¹ Castro Pozo, Hildebrando; en TEMAS MUNICIPALES, Publicación del Colegio de Abogados de Lima - 1996

En tanto, el Diseño Institucional Municipal debe responder a una imagen objetivo de cada realidad y a las necesidades propias de cada localidad u organización municipal, *podemos repensar los diseños bajo un enfoque urbano y/o rural según sea el caso*. En razón de estar ante una realidad heterogénea y a una sociedad fragmentada que nos limita ensayar con éxito bajo un modelo formal burocrático y en función de los sistemas administrativos, aún considerando las *clásicas variables de : población, presupuesto y número de trabajadores*, que el suscrito tomo arbitrariamente como referencia, para ensayar inicialmente una clasificación de Municipalidades Grandes, medianas y pequeñas².

De otro lado, hablar de DISEÑO ORGANIZACIONAL, no debe estar referido sólo a ESTRUCTURA ORGÁNICA, ni concentrarnos sólo en el interior de las organizaciones, los sistemas administrativos, los procesos y los actores o tomadores de decisiones (autoridades y funcionarios), por cuanto existen otras consideraciones también de importancia que debe tenerse en cuenta para el Diseño de las Organizaciones Municipales; tales como EL AMBIENTE Y LA ESTRATEGIA CENTRAL A DESARROLLAR. Debiendo considerarse diversas dimensiones culturales, como el colectivismo, conciencia cívica, participación ciudadana, equidad de género o énfasis generacional, etc., lo que acarrea una mayor variación y complejidad del análisis que también afectan a la forma y textura de las organizaciones.

El Diseño Institucional Municipal, como imagen objetivo de una organización ideal (estática) se relaciona básicamente a la ESTRUCTURA ORGÁNICA, que si bien es importante porque nos permite observar gráficamente la representación de los niveles formales de autoridad, supervisión y mando, así como la asignación de funciones a nivel de órganos; pues no lo es todo ya que entre otros elementos importantes comprende:

- *Estructura Orgánica y funcional,
- *Mapeo y rediseño de procesos, tecnología
- *Inventario de Recursos: Materiales, económicos, financieros, humanos

Todos estos elementos deben estar en función de los objetivos estratégicos, el cumplimiento de las competencias esenciales, la oferta electoral, los planes operativos, la cultura organizacional, los estilos de gerencia aplicables al medio, en síntesis en función del diagnóstico, de la estrategia central, y políticas institucionales que incluye pensar en los modelos del desarrollo de las actividades, programas o proyectos; vale decir si se harán a través de administración directa, empresas o programas y proyectos municipales o de terceros.

Nuestra propuesta concordante con los nuevos enfoques de la ciencia administrativa está por la presentación de *modelos orgánicos funcionales para Municipalidades urbanas y un modelo de organización adhocrática basada en programas o proyectos especiales para municipalidades rurales*. quedando pendiente para poder desarrollarse a futuro un tercer enfoque de la organización municipal en red.

David Hampton³ señala: la estructura es una herramienta de la cual se valen los gerentes para permitirle a la organización realizar debidamente su estrategia. El uso de esta herramienta supone una comprensión muy completa de la estrategia. Pero requiere además que la estructura esté bien adaptada a la tecnología y ambiente de la organización. Una buena elección de la estructura exige conocer las ventajas especiales de los diversos tipos de estructura: funcional, por producto (programas o proyectos), territorial, orientada al cliente y matricial.

Cabe significar, que así como *en la arquitectura*, la frase "La forma depende de la función"; *en la administración*, se tiene un principio análogo: "La estructura depende de la estrategia". El cumplimiento de este principio no garantiza un buen desempeño organizacional; pero su violación si debilita la efectividad y desde luego la eficiencia.

Pues bien, para el caso de municipalidades grandes o medianas, que son predominantemente urbanas, se esta proponiendo un Modelo de Estructura Orgánica funcional, en cuyos órganos de línea podemos considerar entre otras, básicamente las siguientes Direcciones:

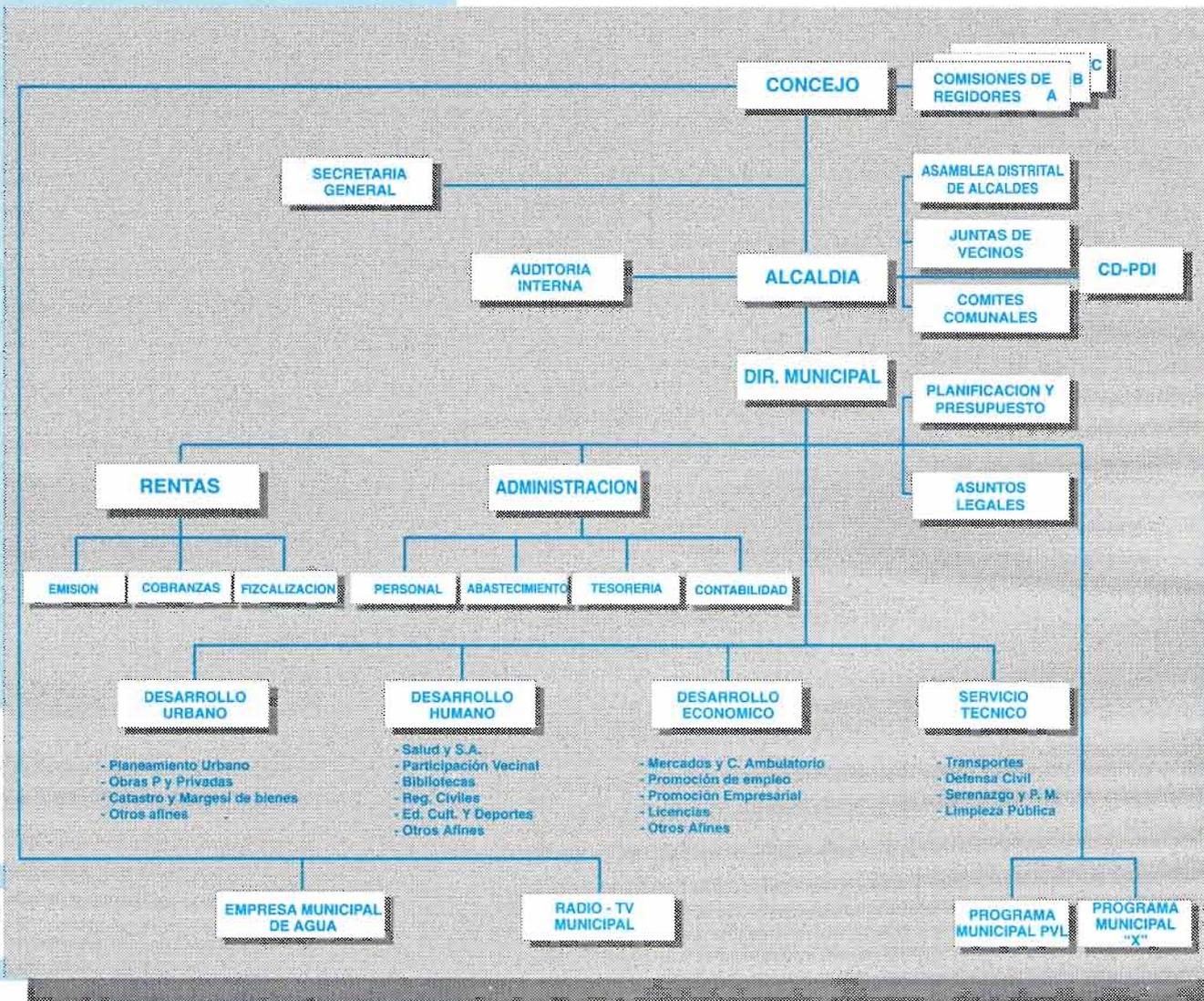
- *Dirección de Desarrollo Urbano
- *Dirección de Desarrollo Humano y
- *Dirección de Desarrollo Económico

Por tanto en el Reglamento de Organización y Funciones, pueden considerarse el funcionamiento de los siguientes órganos:

- Direcciones Colegiadas, como órganos de coordinación institucionalizados.
- El Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Integral, que institucionalice el rol promotor, articulador, catalizador que le corresponde cumplir a la municipalidad dentro del municipio.
- Comité de Evaluación y Propuesta de Mejoramiento, que constituiría una de las vías para canalizar las propuestas que formulen los Círculos de Calidad, o Círculos de Mejoramiento Administrativo . CIMA's.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTA LA PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA PARA MUNICIPALIDADES PROVINCIALES MEDIANAS Y GRANDES, PREDOMINANTEMENTE URBANAS:

² Claros Cohaila, Roberto. Guía Técnica para Alcaldes y Regidores. Publicación de A & R Consultores - 1998
³ Hampton, David, en ADMINISTRACION tercera edición 1996



Que Se Entiende Por Diseño Organizacional Adhocratico

Este enfoque ofrece una respuesta diferente a la incógnita que se plantean mas del 80% de municipalidades en nuestro país; sobre el grado de organización, funcionamiento y reglamentación. La adhocracia, comprende una administración menos detallada y formal, sin promover la anarquía.

Es una organización flexible que incorpora la voluntad y los esfuerzos de los beneficiarios(vecinos) y cuyas características son las siguientes:

- Equipos temporales de trabajo
- Autoridad descentralizada
- Responsabilidades compartidas y fluidas de trabajo
- Pocas reglas
- Mecanismos de participación voluntaria

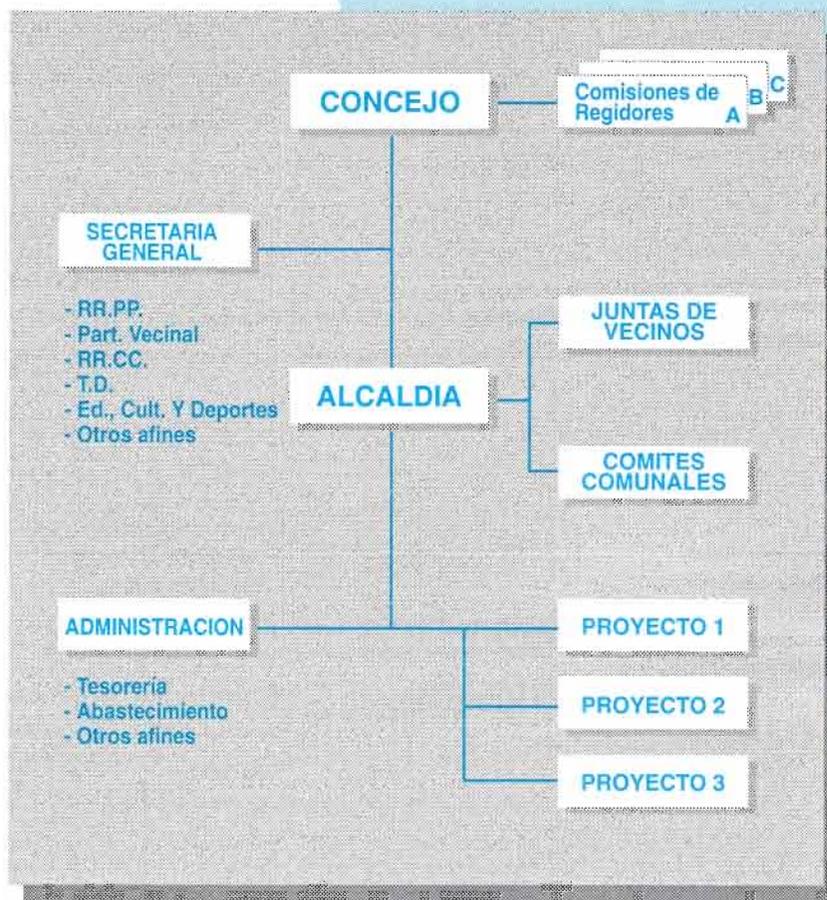
Los equipos de trabajo se forman y se disuelven según se necesite. La característica central del nuevo patrón serán grupos que cooperan par resolver problemas y realizar el trabajo. Esto es muy común verlo

en la practica en organizaciones como la iglesia, las apafas en los colegios, en el trabajo compartido que realizan las ONG's con la población organizada. Y en muchas municipalidades que tienen mesas de concertación u otras formas exitosas de participación vecinal auténtica y efectiva, Donde el patrón de comportamiento de los líderes comunales pasa de la protesta a la propuesta; dejando atrás la vieja postura del "hay que hacer por el hagamos" y como dice el Regidor Metropolitano de Lima y Municipalista de siempre Michel Ascueta, debemos pasar de la concepción del *dirigente demandante*, al de *dirigente gobernante*.

Un enfoque de la Administración Clásica o Burocrática tiende a favorecer un sistema administrativo formal estructurado; mientras, el enfoque adhocratico tiende a la introducción de un sistema más flexible. Un enfoque situacional o de contingencias, favorecerá un sistema sumamente estructurado, para los trabajos rutinarios y un sistema menos rígido para las tareas nuevas. Consecuentemente, en las municipalidades pequeñas o rurales donde toda actividad o proyecto es un nuevo reto, podría ser mas conveniente, la

aplicación del enfoque adhocatico antes referido.

De otro lado debemos considerar que la estructura organizacional es solo una herramienta de gestión; la misma que debe estar en función de la estrategia institucional y esta a su vez de la visión y misión. Por tanto, la organización funcional territorial o por programa y proyectos es la que más se adecua a los centros poblados rurales donde por ejemplos se dan audaces pasos hacia la descentralización efectiva en la toma de decisiones y de gobierno local a través de los agentes municipales; empoderando a la población (facultando) bajo el enfoque de GOBIERNO PROPIEDAD DE LA COMUNIDAD: mejor facultar que servir directamente o del enfoque: GOBIERNO CATALIZADOR: mejor llevar el timón que remar.



A CONTINUACIÓN SE PRESENTA UN NUEVO MODELO DE ESTRUCTURA ORGANICO FUNCIONAL PARA LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES Y CENTROS POBLADOS MENORES O PREDOMINANTEMENTE RURALES; tomando como base, tres dimensiones:

- Un enfoque territorial,
- Modalidad del trabajo fundamentalmente por Programas o Proyectos y
- Una gestión eminentemente participativa.

Sobre desarrollo organizacional municipal

El concepto de Desarrollo Organizacional entendido como proceso de cambio planificado y tomando como base la ponencia que Eduardo Buller⁴, quien presenta el tema con el nombre de Desarrollo Institucional Municipal, con énfasis en la situación macro de las municipalidades y su entorno.

Así como en la arquitectura, la frase "La forma depende de la función"; en la administración, se tiene un principio análogo: "La estructura depende de la estrategia"

Por tanto, entendido el *Desarrollo Organizacional Municipal - DOM*; como un proceso de cambio planificado, un conjunto de estrategias para ir al logro del imaginario institucional o la IMAGEN-OBJETIVO concebida como Diseño Institucional, y al cumplimiento de los fines para lo cual existe la organización; este proceso debe tener continuidad y mecanismos en el interno y desde el entorno, para introducir cambios en la cultura organizacional que conlleve a la práctica de una filosofía de Gestión que incorpore el mejoramiento continuo.

Somos concientes que es mas fácil hablar del cambio que hacerlo. Y también lo es dar consejo que el de gobernar y administrar. También es cierto que por mas que nos esforcemos en detalles para describir nuestra realidad organizativa municipal, resultarán siempre simplistas y por mas elaborada o clara que pretenda ser la estrategia propuesta; no podrá ejecutarse tal como se escribe. Sin embargo, creo que puede ser de utilidad, y servir como referente para motivar una nueva respuesta, un nuevo modelo. Ese es nuestro propósito.

⁴ Eduardo Buller "modernización municipal, La planeación participativa, la organización local y la movilización comunitaria, organizado por IULA/CELCADEL en IBARRA, QUITO-ECUADOR

CASOS DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAL ADHOCRÁTICA QUE SE HAN TOMADO COMO REFERENCIA PARA PRESENTAR EL MODELO ADHOCRÁTICO DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPALIDADES PEQUEÑAS

INSTITUCIONES	ACTIVIDADES	
IGLESIA/ PARROQUIA <ul style="list-style-type: none"> • Párroco • Laicos comprometidos • Feligreses • Catequistas • Voluntarios 	• Proyecto A	Construcción, techado o remodelación de la Iglesia
	• Proyecto B	Fiesta Parroquial
	• Proyecto C Asistencial	<ul style="list-style-type: none"> • Comedor Popular • DEMUNA • Centro de Conciliación
COLEGIO/APAFA	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de construcción de aulas, laboratorios • Comisión aniversario • Comisión Promoción - viaje - ceremonia • Programas de Deporte <ul style="list-style-type: none"> - Vacaciones útiles - Campeonato Inter-escolar 	
CLAS/SALUD <ul style="list-style-type: none"> • 1 Médico- Jefe • 1 líder • 1 líder de población 	Proyecto B	Ampliación de local y servicios
	Proyecto C	Programa de desratización
	Proyecto D	<ul style="list-style-type: none"> • Biohuertos Comunes • Hidroponía • Granja Comunal
ONG, GREMIOS O COMUNIDAD	Proyectos varios, como cooperación técnica internacional	
ROTARY CLUB	Proyectos varios, con subvenciones compartidas	

Alvin Toffler⁵ señala: La Corporación adaptable, necesita gerentes adaptables, provistos de un equipaje completo de dotes nuevas, no lineales. Los ejecutivos adaptables actuales tienen que des-construir sus compañías para hacer óptima la maniobrabilidad. No necesitan ser expertos en burocracia, sino en coordinación de la adhocracia.

Sobre las organizaciones y el cambio, Peter Drucker⁶ señala: La organización moderna, tiene que organizarse para el cambio constante y poner a trabajar los conocimientos sobre herramientas, productos y procesos. Toda organización tiene que partir de tres prácticas sistemáticas: La mejora continua, aprender a explotar sus conocimientos y aprender a innovar. De otro lado señala que toda organización moderna debe funcionar como un equipo, donde el deber de la autoridad, no es mandar. Es inspirar.

Existen propuestas para introducir el cambio

planificado como proceso en las organizaciones municipales, siguiendo la metodología *de investigación / Acción (I/A)*, otros bajo el nombre de *Reconocimiento y Recomendación (R/R)*; últimamente se viene trabajando un Programa de Fortalecimiento Institucional con el enfoque del *Análisis de las Competencias Esenciales*⁷ a través de un autodiagnóstico y propuesta de Plan de fortalecimiento (A/P); lo cual debe considerarse como una importante contribución para el estudio de la organización municipal en el Perú. Sin embargo, la casuística evaluada nos demuestra que los modelos planteados no garantizan la profundidad ni continuidad de los mismos. Habiéndose identificado la carencia de ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN, y fundamentalmente las etapas de IMPLANTACIÓN y EVALUACIÓN.

De otro lado, por la elaboración y alcance de la metodología planteada por Eduardo Buller, que

⁵ Toffler, Alvin en *La Empresa Flexible* - Segunda Edición - 1995

⁶ Drucker, Peter en *La organización basada en la información*

⁷ Enfoque del Análisis de las Competencias Esenciales, validado en más de 80 Municipalidades por la Escuela Mayor de Gestión Municipal

consideramos vigente y aplicable; presentamos una breve síntesis, con la finalidad de motivar su estudio, reflexión, aplicación y aportes al método:

Para tener una visión esquemática del proceso de cambio debemos remitirnos a:

* Las bases conceptuales y metodológicas, referidas a los aportes de la: Sociología Organizacional, Psicología Social, y la Ciencia Administrativa

* Las herramientas o instrumentos para el cambio: De diagnóstico, de intervención y de desarrollo.

* Las estrategias para el desarrollo del proceso: Características de la Investigación / Acción: (IA) Etapas o Tácticas de la (IA)

VARIABLES OPERATIVAS DEL CAMBIO:

La eficiencia y eficacia municipal; así como la efectividad social

Consecuentemente, cualquier enfoque o modelo que nos propongamos para entrar al tema DESARROLLO ORGANIZACIONAL MUNICIPAL, deberán considerar los aportes referidos. Sin embargo, no resulta tarea sencilla introducir y colocar a consideración del lector, este ensayo o propuesta que recopila un conjunto de "cosas dichas" y que nos asocia a muchas vivencias en el ejercicio de la gestión del cambio o consultoría, del ejercicio del diálogo en talleres o eventos académicos donde se disfruta del encuentro, del pensar y del trabajar por construir juntos organizaciones municipales, mas fuertes, flexibles, democráticas y promotoras del desarrollo local.

Se puede concluir, señalando la importancia de que todo PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL, deberá comprender básicamente:

- * El diagnóstico estratégico participativo
- * El Diseño Institucional Municipal – DIM (Componente estático)
- * Plan de Desarrollo Organizacional Municipal – DOM- (Componente dinámico)
- * El Comité de Mejoramiento Continuo – CMC encargado de desarrollar ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN Y MONITOREO DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN.

Cabe significar, que el Plan de Desarrollo Organizacional Municipal - DOM, debe entenderse como un proceso de cambio planificado, que comprenderá, básicamente entre otros aspectos lo siguiente:

- * Revisión y aplicación de nuevas Herramientas de Gestión Municipal;
- * Cómo introducir mejoras en la Cultura Organizacional,
- * Cómo neutralizar y liderar la resistencia al Cambio;
- * Identificación problemas relevantes relacionados con procesos y métodos;
- * Ensayar nuevos estilos gerenciales y un Liderazgo Visionario.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Colegio de Abogados de Lima
TEMAS MUNICIPALES
Editores: Gaceta Jurídica 1996
2. PDGL – ESAN
Gobiernos Locales y desarrollo en América Latina: los casos de Perú, Bolivia, Colombia y Chile.
ESAN-USAID 1998.
3. PDGL - ESAN
Fortalecimiento de los Gobiernos Locales
ESAN – USAID 1999
4. Jack Trout
El Poder de lo Simple
Mc Graw Hill 1999
5. David Hampton
Administración
Mc Graw Hill 2000
6. Roberto Claros
Guía para Alcaldes y Regidores
INICAM- A&R Consultores – 1998

RESEÑA PROFESIONAL:

- * Docente Asociado de la Facultad de Ciencias Administrativas de la UNMSM, Consultor del INICAM – Instituto de Investigación y Capacitación Municipal. Inspector General de la Municipalidad Metropolitana de Lima: 1984 - 91; Consultor del Banco Mundial en el Proyecto de Rehabilitación y Gestión Urbana – PRGU, y de ESAN en el Proyecto de Desarrollo de los Gobiernos Locales – PDGL: 1996 – 99.