UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO

ESCUELA DE POSTGRADO

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN

"*Las innovaciones organizativas incrementales en el contexto de modernización de la gestión del Estado: Caso del gobierno local de la provincia de Lambayeque*".

TESIS

Presentada para optar el Grado Académico de

Doctora en Administración

Autora:

M.Sc. Aquino Cavero, María Naidú.

Asesor:

Dr. Becerra Santa Cruz, José Humberto

LAMBAYEQUE – PERU

2021

“Las innovaciones organizativas incrementales en el contexto de modernización de la gestión del Estado: Caso del gobierno local de la provincia de Lambayeque.

Presentado por:

MSc. María Naidú Aquino Cavero
Autora

Dr. José Humberto Becerra Santa Cruz
Asesor

Presentada a la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo para optar el Grado de: DOCTORA EN ADMINISTRACIÓN

APROBADO POR:

Dr. Saul Espinoza Zapata
PRESIDENTE

Dr. José Vidal Meza
SECRETARIO

Dr. Jorge Castro Kikuchi
VOCAL

DEDICATORIA

Dedico esta tesis, a quienes, de manera singular, forjaron mi existencia y fueron la fuente inspiradora y motivadora para el logro de esta meta académica en el perseverante aprendizaje de la vida:

A mis padres

María Luisa (ł) y *Juan Jesús* (ł)

Así como, a mi compañero de vida Luis, a mis hermanos José y Antonio y a todos quienes integran mi querida familia, que, con su aliento incondicional y apoyo emocional en los momentos difíciles, significaron un valioso aporte para poder culminar satisfactoriamente este propósito formativo.

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento y reconocimiento a las autoridades y representantes académicos y administrativos de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque, por la oportunidad brindada para realizar nuestros estudios de doctorado en administración.

Mi infinita gratitud a todos quienes fueron nuestros distinguidos docentes e inolvidables maestros, por los conocimientos compartidos, por sus reflexiones y consejos impartidos para nuestra mejor formación académica. De manera particular, un sincero reconocimiento al Doctor Dagoberto Páramo Morales, quien desde la hermana Colombia traspasó fronteras para compartir su sapiencia, técnicas, métodos y experiencias en investigación cualitativa, que fue el estímulo y guía sustancial para el desarrollo de la presente tesis.

Así mismo, mi reconocimiento y aprecio a todos y cada uno de mis condiscípulos doctorantes, con quienes compartí aulas, horas de estudio y tuve la prodigiosa oportunidad de intercambiar experiencias pedagógicas y profesionales, pero por sobre todo momentos de inolvidables alegrías e imperecedera amistad.

Extiendo mi afectuoso y especial agradecimiento al Doctor José Humberto Becerra Santa Cruz, asesor de mi tesis doctoral, por el compromiso personal asumido, sus orientaciones, generosidad, respaldo y calidad humana, que me permitió desarrollarla y culminarla exitosamente.

Finalmente, quiero agradecer desde el corazón a aquellas personas, colegas y amigos, que me brindaron su apoyo, tiempo, ánimo y sobre todo mucho cariño a lo largo de estos años de estudio.

A todos, muchas gracias por siempre.

INDICE GENERAL

Contenidos **Pág.**

Páginas preliminares

Agradecimiento. i

Dedicatoria. ii

Índice general. iii

Índice de tablas y figuras. v

Resumen. vi

Abstract. vii

Introducción. viii

Capítulo I: EL OBJETO DE ESTUDIO

1.1. Contextualización del objeto de estudio. 1

1.2. Características y manifestaciones del problema de investigación. 3

Capítulo II: MARCO TEÓRICO

2.1. Con relación a las innovaciones organizacionales en la administración pública. 8

2.1.1. Fundamentos relevantes a la organización en la administración pública. 8

2.1.2. Fundamentos de las innovaciones organizacionales. 18

2.2. Con relación a la modernización de la gestión del Estado. 24

2.2.1. Fundamentos del desarrollo local en el contexto de los gobiernos locales. 24

2.2.2. Fundamentos de la modernización de la gestión del Estado en el marco de la nueva gerencia pública. 26

2.2.3. Fundamentos de la gestión por procesos en la administración pública. 30

2.2.4. Fundamentos de la gestión para resultados y la generación de valor público. 33

Capítulo III: METODOLOGÍA DESARROLLADA

3.1. Diseño y alcance de la investigación. 39

3.2. Desarrollo del proceso de investigación. 41

3.3. Técnica e instrumentos de investigación aplicados. 43

3.4. Delimitación del proceso de investigación. 43

Capítulo IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis y síntesis. 53

4.1.1. Con relación a las innovaciones organizativas estructurales efectuadas en el contexto del proceso de modernización de la gestión pública, en el gobierno provincial de Lambayeque. 53

4.1.2. Con relación a las innovaciones organizativas por procesos orientada a la gestión para resultados, en el contexto de la modernización de la gestión pública, promovidas en el gobierno provincial de Lambayeque. 67

4.2. Interpretación de los resultados vistos desde la triangulación de los datos. 70

4.2.1. Propósitos en las innovaciones organizativas estructurales desarrolladas en el gobierno local provincial de Lambayeque. 70

4.2.2. Propensión de las innovaciones organizativas por procesos orientada a la gestión para resultados en el gobierno local provincial de Lambayeque. 71

Capítulo V: PROPUESTA

Propuesta de modelo organizacional con enfoque a la gestión por procesos en el gobierno local de la provincia de Lambayeque. 73

CONCLUSIONES

Conclusiones. 87

REFLEXIONES Y APORTES FINALES

Reflexiones y aportes finales. 89

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Referencias bibliográficas. 92

INDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Elemento	Denominación	Pág.
	Figuras	
Figura 1	Mapa político de la provincia de Lambayeque.	2
Figura 2	Modelo de gestión para resultados en la administración pública.	5
Figura 3	Diferencias entre gestión funcional y gestión por procesos.	31
Figura 4	Fases de la gestión por procesos.	32
Figura 5	Cadena de resultados.	34
Figura 6	Ciclo de la gestión para resultados.	35
Figura 7	Creación de valor público a través de la gestión para resultados.	38
Figura 8	Esquema metodológico de la investigación.	42
Figura 9	Estructura orgánica de la Municipalidad Provincial de Lambayeque aprobada por la Ordenanza Municipal N° 003/2011-MPL	54
Figura 10	Estructura orgánica de la Municipalidad Provincial de Lambayeque aprobada por la Ordenanza Municipal N° 001/2014-MPL	56
Figura 11	Estructura orgánica de la Municipalidad Provincial de Lambayeque aprobada por la Ordenanza Municipal N° 029/2016-MPL	58
Figura 12	Tipos de procesos en la gestión pública.	83
Figura 13	Procesos específicos a nivel de órganos del gobierno local.	84
Figura 14	Modelo de estructura organizacional por procesos para el gobierno local.	86
	Tablas	
Tabla 1	Instrumentos básicos de la gestión para resultados.	36
Tabla 2	Variaciones en la estructura organizacional de la Municipalidad Provincial de Lambayeque.	59
Tabla 3	Distribución de puestos laborales - Municipalidad Provincial de Lambayeque.	60
Tabla 4	Desarrollo del presupuesto institucional año 2014 – Municipalidad Provincial de Lambayeque.	63
Tabla 5	Desarrollo del presupuesto institucional año 2015 – Municipalidad Provincial de Lambayeque.	64
Tabla 6	Desarrollo del presupuesto institucional año 2016 – Municipalidad Provincial de Lambayeque.	65
Tabla 7	Desarrollo del presupuesto institucional año 2017 – Municipalidad Provincial de Lambayeque.	66
Tabla 8	Competencias y servicios públicos locales.	82

RESUMEN

La presente investigación, se concibe sobre uno de los aspectos trascendentes y sensibles para los ciudadanos de nuestro país en la actualidad, las frecuentes reformas en la organización y funcionamiento del Estado, en particular a nivel de lo concerniente a gobiernos locales, como gestores y proveedores de los servicios públicos esenciales a la población de sus respectivas jurisdicciones.

El propósito principal del estudio, estableció describir las innovaciones organizativas incrementales desarrolladas en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, durante el periodo 2012 – 2018. En ese sentido, en base a un esquema metodológico cualitativo – descriptivo e interpretativo, aplicado estratégicamente al modelo de estudio de caso simple, utilizando la técnica de análisis documental y la interpretación de contenidos (hermenéutica), se ha facilitado abordar el problema planteado y dar respuesta a los objetivos específicos de la investigación.

Así mismo, los resultados, posibilitaron la oportunidad de conocer las circunstancias, características, alcance y trascendencia de las innovaciones estructurales organizativas desarrolladas, en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en la entidad objeto de estudio. Destacando entre los hallazgos el hecho que no se han podido vislumbrar actos y/o decisiones objetivas en la entidad, referentes a implementar una estructura organizacional orientada a la gestión por procesos para la obtención de resultados significativos que generen bienestar y valor público en los ciudadanos, acordes a las políticas públicas nacionales y locales.

Por esta razón, uno de los aportes relevantes del estudio es la propuesta para el diseño de un modelo organizacional orientado a la gestión por procesos en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, con el propósito de actualizar la estructura orgánica de la entidad, hasta un segundo nivel organizacional. Asumiendo, en tal sentido, la gestión de ocho (8) competencias que comprenden, a su vez, la atención de 48 funciones específicas o servicios locales, con carácter exclusivo, cuya responsabilidad es indelegable.

Palabras clave: Innovación organizacional, Gestión por procesos, Gestión para resultados, Modernización de la gestión del Estado.

(ABSTRAC)

This research is conceived on one of the transcendent and sensitive aspects for the citizens of our country at present, the frequent reforms in the organization and operation of the State, in particular at the level of what concerns local governments, as managers and providers essential public services to the population of their respective jurisdictions.

The main purpose of the study was to describe the incremental organizational innovations developed in the context of the modernization of State management, in the local government of the province of Lambayeque, during the period 2012 - 2018. In this sense, based on a Qualitative - descriptive and interpretative methodological scheme, strategically applied to the simple case study model, using the technique of documentary analysis and the interpretation of contents (hermeneutics), it has been facilitated to address the problem raised and respond to the specific objectives of the research.

Likewise, the results made possible the opportunity to know the circumstances, characteristics, scope and significance of the structural organizational innovations developed, in the context of the modernization of State management, in the entity under study. Highlighting among the findings the fact that it has not been possible to envision objective acts and / or decisions in the entity, referring to implementing an organizational structure oriented to management by processes to obtain significant results that generate well-being and public value in citizens, according to national and local public policies.

For this reason, one of the relevant contributions of the study is the proposal for the design of an organizational model oriented to management by processes in the local government of the province of Lambayeque, with the purpose of updating the organic structure of the entity, until a second organizational level. Assuming, in this sense, the management of eight (8) competencies that comprise, in turn, the care of 48 specific functions or local services, exclusively, whose responsibility cannot be delegated.

Keywords: Organizational innovation, Management by processes, Management for results, Modernization of State management.

INTRODUCCION

El punto arquimédico para el desarrollo de la presente investigación se abstrae en el planteamiento generado respecto que, “La innovación en la gestión pública ha sido reconocida como el eje de los nuevos esfuerzos por reactivar y potenciar el papel de los Gobiernos y las Administraciones Publicas frente a la complejidad y nuevos escenarios que impone el siglo XXI”. (Ramírez Alujas, 2010, p. 2)

En ese sentido, la innovación ligada particularmente al aspecto organizacional de las instituciones públicas, como se aprecia de manera específica en los gobiernos locales, se constituye en el centro del estudio y análisis realizado, considerando que se trata de uno de los factores clave del proceso de reforma y modernización de la gestión del Estado que propugna la prestación de bienes y servicios de calidad con resultados que favorezcan en el bienestar de la población, generen valor público y sobre todo impulse el desarrollo integral del país.

Sin embargo, es necesario precisar que, desde un principio, a la innovación se le conoce desde la perspectiva industrial y/o empresarial, que solo alcanzaba a los aspectos tecnológicos del proceso y del producto. Posteriormente, se fueron incorporando nuevos tipos de innovaciones como las organizativas y de mercadotecnia, con el propósito de mejorar la productividad y el rendimiento comercial. Empero, la innovación puede estar presente en cualquier sector de la economía, incluyendo las actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos que se brindan a través de las entidades y organizaciones del Estado.

No obstante, cabe revelar que, en relación a su conocimiento, comprensión, aplicación y desarrollo en nuestro medio, ya sea en el medio privado como en el ámbito público, es aún reciente y limitado. Al respecto, Larraza (2015), sostiene:

> El estudio de la innovación organizacional tiene su origen en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, solo recientemente ha captado la atención de gestores empresariales, responsables públicos y académicos como determinante para la competitividad empresarial. En este contexto, es de interés actual afrontar la ambigüedad conceptual comúnmente asociada a la innovación organizacional y comprender cómo se desarrolla en las organizaciones. (p.11)

Como se puede entrever, son tiempos de fluctuación continua motivados por los distintos y vertiginosos cambios políticos, económicos, tecnológicos y sociales que se vive cada día en el mundo actual, es un reto permanente de los Estados y/o gobiernos, particularmente latinoamericanos en este caso, asumir una transformación estructural continua a través de reformas e innovaciones gerenciales que les permita la existencia de un Estado fuerte capaz de generar sus propios mecanismos e instancias de organización en compatibilidad con una sociedad debidamente atendida, segura y participativa. Respecto a lo cual, Guevara, Espejel y Flores (2010), citando a Guerrero (2008), advierten:

> Es por ello que la administración pública latinoamericana del nuevo siglo se encuentra frente a una gran paradoja, por un lado, las nuevas tendencias presionan hacia la racionalización, adelgazamiento y privatización de sus estructuras y forma de proceder, y por el otro se les exige ampliar la cobertura, eficacia, equidad y responsabilidad en la satisfacción de las demandadas, necesidades y expectativas de los ciudadanos, generando así una amplia gama de retos. De ahí la necesidad de encontrar y discutir nuevas alternativas al ejercicio de gobierno. (p.35)

En nuestro país, a pesar de las condiciones de crecimiento, particularmente económicas, logradas en la última década que lo ubican inclusive en el conjunto de naciones de ingresos medio alto; sin embargo, debido al bajo desempeño de la gestión gubernamental, que manifiestan las instituciones y organizaciones de la administración pública, se refleja un alto nivel de insatisfacción ciudadana y la poca confianza de la población en los sucesivos gobiernos. Por lo que, desde hace mucho tiempo atrás, los ciudadanos, así como pagan sus impuestos y tributos, vienen exigiendo un cambio efectivo en la organización, gestión y disposición del Estado en el ámbito nacional. En ese sentido, la PCM/SGP (2013) citando a Steven Levitsky, reconoce que:

> Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas, ni siquiera existen. En muchas partes del interior, los servicios públicos (educación, salud, agua potable, infraestructura) no llegan, y si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa. Y la seguridad y la justicia -funciones básicas del Estado- no son ni mínimamente garantizadas. (p.11)

Dentro de las complicadas insuficiencias atribuidas a la gestión pública en el Perú están: la inadecuada y obsoleta arquitectura organizacional-funcional; así como, inapropiados y tardíos procesos productivos de bienes y servicios públicos. Sobre estas insuficiencias, de acuerdo a lo revelado en el "Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores", al que hace referencia PCM/SGP (2013), se reseña lo siguiente:

> En muchas instituciones públicas su estructura de organización y funciones (agrupamiento de actividades y asignación de responsabilidades dentro de la entidad) no necesariamente viene siendo congruente con las funciones que deben cumplir ni tampoco con los objetivos que puedan haberse fijado como resultado de sus procesos de planeamiento estratégico-operativo y de su presupuestación. Ello puede deberse a que las organizaciones fueron diseñadas bajo un modelo de gestión funcional, con estructuras jerárquicas, estamentales y sin claridad en los procesos que deben realizar para entregar los bienes y servicios públicos de su responsabilidad con la calidad y pertinencia requeridos. (p. 13)

Ante la situación de contexto antes referida, mediante la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, promulgada el 30 de enero del 2002, se declaró al Estado peruano en proceso de reforma a nivel de las diferentes instancias, entidades y dependencias, para propiciar una cultura de cambio y mejora continua en la gestión pública, con el propósito de cimentar un Estado democrático, descentralizado y sobre todo al servicio del ciudadano.

Posteriormente, con el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, del 9 de enero 2013, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), cuyo objetivo general propugna: Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.

En esa línea de cambios, la PNMGP demanda una gestión pública encaminada a resultados garantizados, para lo cual las instituciones del sector público deberán alcanzar, entre otras, las siguientes capacidades: desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo y aquellos de apoyo (que alimentan a los anteriores), con la finalidad de lograr la producción de bienes y servicios públicos con los niveles de calidad deseados por la población, que reflejen alta eficiencia y eficacia en el empleo y destino de los insumos y recursos. Al respecto,

PCM/SGP (2013), propone “Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones contenidas en la estructura funcional actual, adecuándolos a una organización basada en procesos generadores de la cadena de valor”. (p. 27)

En relación al gobierno provincial de Lambayeque, se puede advertir un escenario de múltiples problemas y necesidades que se manifiestan a través de las demandas y expectativas de los ciudadanos, tanto del medio urbano como rural, las cuales en su gran mayoría no son atendidas integral ni oportunamente. Esto, al parecer, generalmente se debe a la persistente escasez de recursos sobre todo económicos, la precariedad organizacional y la limitada capacidad de gestión institucional.

Sin embargo, las autoridades políticas que han asumido la dirección e integrado el concejo municipal en la última década, ante la presión y la coyuntura política-social, se han visto obligados aprobar e implementar, de manera indistinta, relativos cambios organizacionales en la institución con el finalidad de propiciar la introducción de nuevos productos (bienes y servicios) que de alguna manera, consciente o no, se han convertido en prácticas innovadoras que, en muchos de los casos, no están debidamente formalizadas y/o no se encuentran articulados a los lineamientos y objetivos estratégicos definidos en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

La investigación expuesta, plantea profundizar el estudio en las innovaciones organizativas incrementales efectuadas por el gobierno local de la provincia de Lambayeque, durante el periodo 2012 – 2018, en el contexto de la PNMGP, en el entendimiento de que los cambios o innovaciones organizacionales deberán estar orientadas a un modelo de gestión institucional que, de acuerdo con Álvarez Illanes, (2012), […] “impulsan la implementación y consolidación de un proceso de Gestión por Resultados, comprometida con el mejoramiento continuo de las actividades que se desarrollan en la gestión pública”. (p. 41)

Para ese propósito, considerando la naturaleza de la situación observada y el enfoque establecido para su comprensión a partir de la literatura e información revisada inicialmente. El estudio realizado se propone dar respuesta a la siguiente interrogante principal: ¿Cómo ha venido dándose las innovaciones organizativas incrementales en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque,

en el periodo 2012 - 2018?

A partir de la cuestión definida como el problema esencial de la investigación, se estableció como objetivo general: Describir las innovaciones organizativas incrementales desarrolladas en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, en el periodo 2012 – 2018.

A su vez, para la materialización del indicado propósito, se determinaron los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar e interpretar las innovaciones estructurales organizativas desarrolladas en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, 2012 – 2018.
2. Analizar e interpretar las innovaciones organizacionales por procesos orientadas a la gestión para resultados, desarrolladas en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, 2012 – 2018.
3. Proponer los lineamientos de un modelo organizacional con enfoque a gestión por procesos, para el gobierno local de la provincia de Lambayeque, en el contexto de modernización de la gestión del Estado.

La configuración del estudio comprende cinco Capítulos, además del presente apartado referido a la Introducción, así como incluye las Referencias bibliográficas consultadas. El contenido de cada uno de los Capítulos sustenta y dan un sentido articulado, acorde a la investigación desarrollada en sus diferentes etapas.

El Capítulo I, concerniente al Objeto de estudio, que comprende la contextualización del objeto de estudio; así como, las particularidades y manifestaciones del problema de investigación. Destacando la realidad social del objeto de estudio, así como la pertinencia de la investigación.

En el Capítulo II, el Marco Teórico, se exponen y analizan las teorías y conceptualizaciones relacionadas con las variables y dimensiones del estudio, sobre innovaciones organizacionales en la administración pública, y modernización de la gestión del Estado.

El Capítulo III, expone íntegramente la Metodología desarrollada, bajo un esquema cualitativo, descriptivo e interpretativo, de acuerdo al diseño y alcance de la investigación, así como el desenvolvimiento de cada una de las fases aplicadas en el estudio.

En el Capítulo IV, se presentan los Resultados y Aportaciones en sus dos etapas, primero mediante el análisis y síntesis de la información procesada, y en segundo término la interpretación de los resultados vistos desde la triangulación de los datos.

El Capítulo V, corresponde al apartado que desarrolla la Propuesta para el diseño de un modelo organizacional orientado a la gestión por procesos en el gobierno local de la provincia de Lambayeque.

Por último, se presenta el apartado de las Conclusiones, donde se consignan los comentarios finales del estudio, además de sugerencias desde el punto de vista académico con las cuales se cierra la presente tesis doctoral.

CAPITULO I

EL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Contextualización del objeto de estudio.

Según lo establecido en la Constitución Política del Perú (Articulo 189), el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno, ya sea, a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

Así mismo, la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece y define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal, a nivel del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales en el país. Específicamente, el Articulo 40 de la Ley, define que las Municipalidades son órganos de gobierno local con las atribuciones, competencias y funciones que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país con las atribuciones que les asigna la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por otra parte, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su Artículo I, determina que los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, […] siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

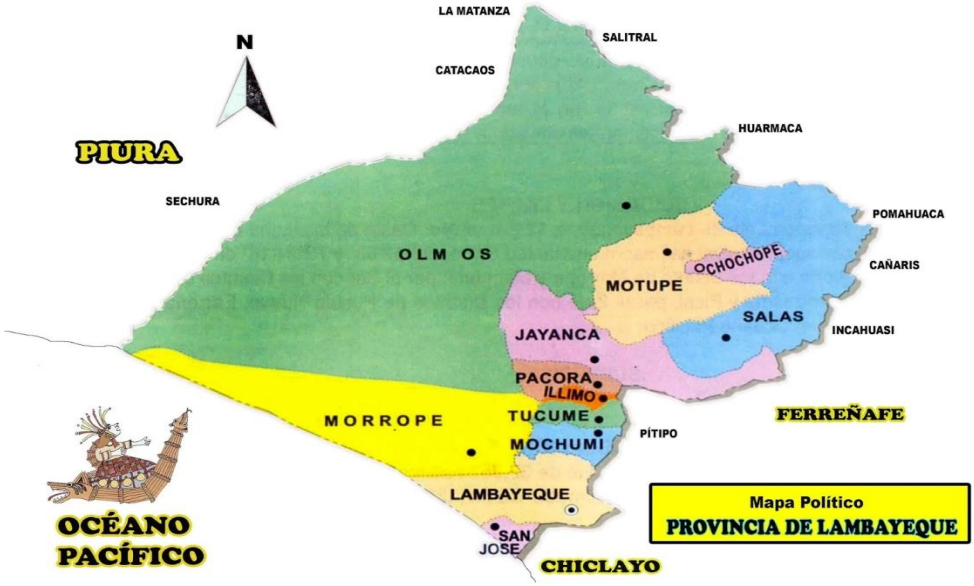
Como se ha referido en el apartado de la Introducción, el presente estudio comprende al gobierno local de la provincia de Lambayeque, en el departamento de Lambayeque. En el ámbito regional, según GORELAMB (2011), el territorio lambayecano "está ubicado al sur de la línea ecuatorial, en la parte centro occidental de América meridional y en la costa norte del Perú, distante 765 kms. de la ciudad de Lima, capital de la República del Perú". (p.28)

La provincia de Lambayeque tiene una superficie de 9,346.65 km^2, siendo la provincia de mayor extensión territorial con el 67.63% de la superficie departamental. Por su parte, el

distrito capital Lambayeque, cuenta con una extensión de 330.73 Km^2, con una densidad poblacional de 233.53 hab./km^2. (MPL, 2016, p. 23)

Política y administrativamente, está conformada por 12 distritos, siendo 11 distritos rurales y uno de carácter urbano como capital de la provincia; 4 de éstos han sido creados mediante Leyes nacionales propias (Chóchope, Íllimo, San José y Túcume), en tanto que los 8 restantes (Lambayeque, Mochumí, Mórrope, Pacora, Jayanca, Salas, Motupe y Olmos) se consideran creados sucesivamente desde que el Gobierno del Mariscal Ramón Castilla (1858-1862), comienza a reconocerlos como Municipalidades por primera vez. A continuación, se puede apreciar la actual ubicación y distribución geopolítica de la provincia de Lambayeque.

Figura 1 - Mapa político de la provincia de Lambayeque.



Fuente: Organic Life Perú, Group SAC (2015)

De acuerdo con INEI – Resultados de los Censos Nacionales 2017, la población determinada a nivel de la provincia de Lambayeque es de 300,170 habitantes; de los cuales, al distrito capital que incluye la ciudad de Lambayeque, corresponden 71,425 habitantes, siendo 34,353 hombres y 37,072 mujeres. (2018, TI, p.61)

El gobierno de la municipalidad provincial de Lambayeque, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, ejerce autoridad y competencias debidamente definidas sobre su jurisdicción territorial, en lo concerniente a la organización del espacio físico (uso del suelo), prestación de

los servicios públicos locales, protección y conservación del ambiente, promoción y desarrollo económico local, servicios sociales y participación vecinal, entre otras funciones, por lo que para su atención debe adoptar una estructura gerencial sustentándose en los principios de programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior; además, de los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En concordancia con lo que establece la Ley N° 27972 (2003), Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

Asimismo, la referida LOM determina que, si bien los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Articulo II); sin embargo, su actuación o gestión se sujeta a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del sector público. Así como, a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio (Articulo VIII).

1.2 Características y manifestaciones del problema de investigación.

Como se puede entrever, en el mundo actual son tiempos de incertidumbre motivados por los distintos y vertiginosos cambios políticos, económicos, tecnológicos y sociales que se vive cada día. Es un reto permanente de los Estados y/o gobiernos latinoamericanos asumir una transformación estructural continua a través de reformas e innovaciones gerenciales que les permita la existencia de un Estado fuerte, capacitado para generar sus propios medios e instancias de organización en conjunción con una sociedad debidamente atendida, segura y participativa. Respecto a lo cual, Guevara, *et al*. (2010), citando a Guerrero (2008), señalan:

> Es por ello que la administración pública latinoamericana del nuevo siglo se encuentra frente a una gran paradoja, por un lado, las nuevas tendencias presionan hacia la racionalización, adelgazamiento y privatización de sus estructuras y forma de proceder, y por el otro se les exige ampliar la cobertura, eficacia, equidad y responsabilidad en la satisfacción de las demandadas, necesidades y expectativas de los ciudadanos, generando así una amplia gama de retos. De ahí la necesidad de encontrar y discutir nuevas alternativas al ejercicio de gobierno. (p.35)

Por consiguiente, las manifiestas deficiencias en la gestión del Estado, nos advierten un impacto negativo en la vida de los habitantes y particularmente en el desarrollo y sostenibilidad de las actividades económicas, que vienen afectando directa y profundamente en el bienestar y seguridad de la población, la competividad en el sector productivo empresarial, la gestión de la gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno y por ende al sistema democrático y la institucionalidad de los países en crecimiento, especialmente de esta parte de América Latina.

En este contexto, se considera necesaria la introducción de cambios (innovaciones) en el sector público como una potencial fuente para mejorar su organización, funcionamiento y resultados; sobre el particular, Ramírez Alujas (2011), refiriéndose al gobierno y la prestación de los servicios públicos, señala […] "pueden y de hecho innovan para desarrollar nuevas soluciones a viejos problemas: utilizando con mayor eficacia los recursos disponibles y satisfaciendo necesidades, perfeccionando estrategias y tácticas de gestión y producción de bienes y/o servicios, etc.". (p.12)

Sin embargo, en la mayoría de países de esta parte del continente sudamericano, el desarrollo organizacional a nivel de Estado se muestra y mantiene acentuadas limitaciones, con posturas diferentes y hasta indiferentes en cuanto a la comprensión, empoderamiento y determinación efectiva de llevar a cabo un proceso integral de modernización de la gestión pública, con barreras políticas y burocráticas que no permiten impulsar e implementar adecuada y sosteniblemente un cambio innovador, tal como lo sostiene Petit Torres (2012), en el siguiente enunciado:

> Los modelos económicos, los planes y políticas gubernamentales, las estrategias empresariales, los estilos de gestión en la administración pública, las culturas de los pueblos y los tiempos de innovación son claramente diferentes entre los países. De allí el fracaso de las recetas copiadas de las naciones más ricas, que han sido trasladas acríticamente a nuestras sociedades. Explicar las relaciones entre los procesos de innovación y la capacidad de las sociedades para hacerse prósperas constituye desde el Sur un reto para la ciencia y para la política, debido al nivel de complejidad de los procesos, las lógicas de los actores y las limitaciones de las políticas públicas de fomento que han sido heredadas. (P.75)

En nuestro país, desde el año 2013, se cuenta con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) que, en términos generales, demanda una gerencia pública encaminada a resultados efectivos, por lo que las instituciones públicas, deberán alcanzar, entre otras, las siguientes capacidades:

> Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo (cadena de valor) y los de soporte (que alimentan a los anteriores), con el fin de alcanzar los niveles de producción de bienes y servicios públicos de calidad esperados por la población, es decir con la mayor eficacia y eficiencia posibles en el uso de los recursos económico-financieros asignados. Así como, reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones contenidas en la estructura funcional, generalmente tradicional, adecuándolos a una organización moderna orientada a una gestión por procesos. (GIZ, 2012)

Al respecto, el modelo de gestión por procesos para resultados, establecido por la PNMGP, es un proceso sustentado en 5 pilares centrales y complementados por 3 ejes transversales. Siendo estos pilares: i) Políticas públicas nacionales y el planeamiento; ii) Presupuesto para resultados; iii) Gestión por procesos y Organización institucional; iv) Servicio civil meritocrático; y, v) Seguimiento, monitoreo, evaluación y Gestión del conocimiento. Siendo apuntalados por los siguientes ejes transversales: i) Gobierno abierto; ii) Gobierno electrónico; y, iii) Articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel). Cómo se puede apreciar a continuación:

Figura 2 - Modelo de gestión para resultados en la administración pública.

Fuente: PNMGP/SGP (2013)

Específicamente, con relación al tercer pilar Gestión por Procesos, Simplificación Administrativa y Organización Institucional, el modelo de la PNMGP dispone la implantación de forma progresiva, la gestión por procesos en las entidades públicas, con el propósito de: "establecer la mejora continua de las actividades y procedimientos desarrollada al interior de las organizaciones" (Álvarez Illanes, 2012, p. 83).

En el mismo orden de ideas, en cuanto al diseño y estructura organizacional que han de adoptar las instituciones de la administración pública, el referido modelo de la PNMGP, establece considerar los siguientes componentes indispensables para ese propósito:

> a) La existencia de estamentos básicos como la alta dirección, gerencias intermedias, personal de análisis, personal operativo y personal del soporte administrativo; b) Los mecanismos de coordinación como la comunicación, los niveles jerárquicos, la estandarización de procesos, productos, resultados, conocimiento, valores y normas de conducta; c) Los criterios de diseño como la especialización del trabajo, identificación de procesos de producción y procesos de soporte, las capacidades y competencias del personal, la agrupación de unidades, el tamaño de las unidades, los enlaces entre las unidades, decisiones centralizadas y las descentralizadas; y, d) Temas contingentes como la capacidad de responder a los cambios en el entorno político, social y económico, los grupos de interés, las relaciones de coordinación y de dependencia institucional, la antigüedad de la institución, la tecnología, y las relaciones de poder. (PCM/SGP, 2013, p. 43,44)

En ese escenario, en el caso concreto del gobierno local de la provincia de Lambayeque, se pudo observar que para el desarrollo de las funciones y competencias propias de su responsabilidad, que comprende la realización de planes, programas, proyectos, actividades y esencialmente la atención de los servicios públicos locales, permanece con un diseño organizacional, como en la mayoría de municipalidades y entidades gubernamentales del país, es decir bajo el enfoque tradicional de una organización formal burocrática (tecnoestructuralista), adoptado del clásico modelo piramidal mecanicista de Max Weber (1940); donde, de acuerdo con lo que afirma Chiavenato (2007), básicamente prevalecen características como: "Jerarquía y autoridad, racionalidad y división del trabajo, carácter legal de las normas y reglamentos, comunicaciones formales, impersonalidad en las relaciones,

competencia técnica y meritocracia, rutinas y procedimientos estandarizados, especialización de la administración", entre otras particularidades. (p. 225, 226)

Sin embargo, también se pudo advertir que, en la presente década (2011-2018), la arquitectura organizacional de la municipalidad, ha sido objeto de tres modificaciones sucesivas, que al parecer fueron poco racionales y efectivas por cuanto muy por el contrario de lo que se puede haber esperado, han propiciado la generación un aparato burocrático cada vez más frondoso y fragmentado, con el consiguiente costo económico y financiero, que no responde eficiente y eficazmente a la atención de las necesidades y demandas de los ciudadanos de la jurisdicción.

Se trata, en definitiva, admitir que el propósito de los cambios e innovaciones organizacionales son muy esenciales para cualquier tipo de organización o entidad, pero cuando estos se realizan sin la debida planificación ni metodología alguna, como es el caso del gobierno local de la provincia de Lambayeque, se corre el riesgo de no contar con una organización adecuada para la prestación de servicios de calidad ni mucho menos lograr los objetivos institucionales, lo que a la postre induce a una situación de inestabilidad en la gobernanza y gobernabilidad local, que en definitiva afecta la credibilidad y satisfacción de la población en general, así como, limita el desarrollo integral, sostenible y armónico de la circunscripción, que es la finalidad del gobierno local.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

En el presente apartado se presenta la perspectiva teórica en torno al tema objeto de estudio, orientado al ámbito de las innovaciones organizacionales en la administración pública, en particular a nivel de gobierno local, en el contexto de la modernización de la gestión del Estado; exponiéndose, para una adecuada apreciación y comprensión, los fundamentos teóricos y conceptuales que sustentan las variables y sus respectivos componentes dimensionales establecidos para la investigación. Los cuales se desarrollan a continuación.

2.1. CON RELACIÓN A LAS INNOVACIONES ORGANIZACIONALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1.1. Fundamentos relevantes de la organización en la administración pública:

Evidentemente, de acuerdo con Simonovich (2012), "las teorías de la organización han sido investigadas y desarrolladas ampliamente durante el siglo XX y siguen siendo de suma importancia en el siglo XXI, explicando las conductas de las organizaciones frente a los desafíos del auge tecnológico e innovaciones". (p.65)

El primer referente, se orienta a ponderar los enfoques y contribución de la Teoría Clásica en el avance de la ciencia administrativa, particularmente de los primordiales elementos de la administración de las organizaciones y empresas. Si bien, la teoría clásica desarrollo poco en cuanto al aspecto organizativo, sin embargo, "concibe la organización como una estructura, lo cual refleja la influencia de las concepciones antiguas de organización (la organización militar y la eclesiástica), tradicionales rígidas y jerarquizadas. En este aspecto la Teoría clásica no se desligo del pasado". (Chiavenato, 2007, p. 73)

Cabe precisar que, la Teoría Clásica absorbe los preceptos de la llamada teoría científica planteados por Taylor (1900) y los de la teoría funcional de Fayol (1916), en lo referente a la organización, de manera resumida proponen que, "la mejor forma de organización está basada en una distribución de funciones, que se subdividen en subfunciones y procedimientos, los cuales a su vez son desarrollados por uno o más puestos". (Rivas Tovar, 2009, p.14)

Por su parte, la Teoría de la Burocracia con sus fundamentos y características, hace su aparición en la década de 1940. Se constituyó en el modelo más relevante y duradero asumido por las organizaciones que prestan servicios públicos. Según, Chiavenato (2007), "es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir en la adecuación de los medios a los objetivos (fines) pretendidos con la finalidad de garantizar la máxima eficiencia posible en el alcance de esos objetivos". (p. 222)

Max Weber (1864-1920), inspirador y propulsor de la Teoría de la Burocracia, establece diez características principales en las organizaciones burocráticas, que aún son aplicadas en las entidades públicas actuales. Desde esta perspectiva, Chiavenato (2007), identifica las siguientes:

> 1. Carácter legal de las normas y reglamentos; 2. Carácter formal de las comunicaciones; 3. Carácter racional y división del trabajo; 4. Impersonalidad en las relaciones; 5. Jerarquía de la autoridad; 6. Rutinas y procedimientos estandarizados; 7. Competencias técnicas y meritocracia; 8. Especialización de la administración; 9. Profesionalización de los participantes; y, 10. Completa previsión del funcionamiento. (p. 226)

Bajo ese esquema, las implicancias de la burocracia con relación a la gestión del Estado se pueden agrupar en socio-políticas y económicas. Al respecto, Martínez (2016), advierte:

> Dentro de las primeras (socio-políticas), se destaca que la burocracia es un recurso de poder valiosísimo para el que controle su aparato, por ser "el mejor instrumento de societalización de las relaciones de poder" (Weber, 1977, p. 79; Weber, 1983, p. 741). Contra las acciones organizadas y dirigidas por el aparato burocrático, no puede actuar ninguna acción de las masas o de la comunidad. En este sentido, la burocracia moderna se presenta como inexpugnable; sin embargo, el peligro radica en que, por el carácter impersonal del aparato y la necesidad objetiva del mismo, no es difícil controlarlo y hacerlo funcionar al servicio de cualquier interés. [...] En el orden económico, la burocracia favorece los intereses del sistema económico establecido en el Estado, sea capitalista o socialista. La burocracia se nutre de este sistema y a su vez lo sostiene, ya que éste también necesita, al igual que el Estado, de una estructura burocrática para lograr sus fines. (p.151,152)

Por otro lado, es importante invocar la Teoría Neoclásica de la Administración, que aparece en la década de los años 50, es un complemento a la teoría clásica, propugna la organización formal que en su composición comprende la estructura organizacional, directrices normas, reglamentos, rutinas y procedimientos, con el propósito de alcanzar los objetivos institucionales eficientemente. En ese sentido, Chiavenato (2007) afirma que, "se caracteriza por destacar los aspectos prácticos de la administración, por el pragmatismo y la búsqueda de resultados concretos y palpables". Además, plantea entre sus principales características: "1. Énfasis en la práctica de la administración; 2. Reafirmación de los postulados clásicos; 3. Énfasis en los principios de la administración; Énfasis en los objetivos y resultados; y 5. Eclecticismo conceptual". (p.130)

Cabe considerar, por otra parte, el aporte de la Escuela Estructuralista, promovido por James Burnham a finales de la década de 1950, perspectiva que es valorada por cuanto se enfoca en el sistema abierto y trata de combinar la estructura formal de las organizaciones con aspectos del comportamiento humano y la conexión integral de la organización con el sistema social. En realidad, la corriente estructuralista fue un fraccionamiento de la Teoría Burocrática y una aproximación a la Teoría de las Relaciones Humanas, representando una visión muy crítica de la organización formal e informal.

A fin de posibilitar el estudio de las organizaciones, la corriente estructuralista desarrolla varios arquetipos a fin de clasificarlas conforme a ciertas características propias. Por lo que es importante, para efectos del análisis, considerar la categorización establecida por Blau y Scott, que de acuerdo con Chiavenato (2007), presentan una tipología "basada en el beneficio principal (principio del "cui bono") ósea quien se beneficia con la organización". Al respecto, complementariamente, señala:

> Para Blau y Scott existen 4 categorías de participantes beneficiarios: a. Los propios miembros de la organización; b. Los propietarios dirigentes o accionistas de la organización; c. Los clientes de la organización; y d. El público en general.
>
> […] En función de esas categorías de beneficiario principal que la organización tiene que atender, existen cuatro tipos de organizaciones: a. asociaciones de beneficios mutuos; b. Organizaciones de intereses comerciales; c. Organizaciones de servicios; y d. Organizaciones de Estado, en que el beneficiario es el público en general. (p.258)

Dentro de los principales aportes de la teoría estructuralista se considera los tres niveles jerárquicos en una organización, 1. Nivel técnico, 2. Nivel gerencial, y 3. Nivel institucional. Por su parte, Ramirez Cardona (2015), afirma que:

> Como consecuencia de la teoría estructuralista, se consideró que la organización se comporta como un ser vivo, que evoluciona sometido a influencia o fuerzas internas y externas, las cuales deben ser identificadas, analizadas y controladas. Apareció entonces la Teoría del Desarrollo Organizacional (DO) que puede equipararse al concepto de cambio estratégico. (p.209)

También, es relevante, invocar la Teoría General de los Sistemas (TGS), planteada por el biólogo Ludwig Von Bertalanffy, que emergiera en la década de los años 60, que supuso un cambio radical en el paradigma del pensamiento científico de la época, incluyendo el campo de las organizaciones administrativas. Al respecto, Peralta (2016), argumenta "en el campo de la administración, fueron juzgados los modelos de estructuras organizacionales tipo funcionales, tan ampliamente difundidos en ese entonces (y aún ahora), desde la administración científica de Taylor hasta la más reciente organización burocrática de Weber". (p.133)

Particularmente, en base a los fundamentos esbozados por la Teoría General de Sistemas, al definir como "un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo complejo o unitario" surgieron nuevos modelos de organización, esencialmente bajo la premisa de un sistema abierto, que ha permitido homologar los sistemas empresariales, identificando los términos y procesos dentro de la empresa. Precisamente, al considerar la TGS a la organización como un esquema amplio, Chiavenato (2007), señala:

> La organización es un sistema creado por el hombre y mantiene una dinámica interacción con su medio ambiente, sean clientes, proveedores, la competencia, entidades sindicales, órganos gubernamentales y otros agentes externos. […] Además, es un sistema integrado por diversas partes o unidades relacionadas entre sí, que trabajan en armonía unas con las otras, con la finalidad de alcanzar una serie de objetivos tanto de la organización como de sus participantes. (p.414)

La TGS, no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero si producir teorías y conceptualizaciones que puedan crear condiciones de utilidad en la realidad empírica. Desde el punto de vista de tal, Von Bertalanffy (1989), explica:

> La aplicación práctica -en el análisis y la ingeniería de sistemas- de la teoría de los sistemas a problemas que se presentan en los negocios, el gobierno y la política internacional, demuestra que el pensamiento "funciona" y conduce tanto a comprensión como a predicciones. […] El análisis de sistemas, p. ej., de una empresa de negocios incluye hombres, maquinas, edificios, entrada de materia prima, salida de productos, valores monetarios, buena voluntad y otros imponderables; da respuestas definidas y recomendaciones prácticas. (p.206)

Es conveniente, asimismo, referirse al movimiento aparecido por los años 60 denominado Desarrollo Organizacional (DO), el cual postula que "la mejor forma de organización es la que promueve el cambio planeado basado en intervenciones, en las que la colaboración entre distintos niveles organizacionales es posible". (Rivas Tovar, 2009, p. 18)

El DO es congruente con las concepciones de innovación y de la posibilidad de adaptabilidad de la organización a los cambios. Entre los principales aportes al desarrollo organizacional se encuentran los modelos que se cimentan en cuatro componentes básicos: ambiente, organización, grupo e individuo. Los cuales, a su vez, de acuerdo con Chiavenato (2007), deben desarrollar ciertas características, como: "1. Enfocarse en la organización como un todo; 2. Orientación sistémica; 3. Agente de cambio; 4. Solución de problemas; 5. Aprendizaje experimental; 6. Procesos de grupo y desarrollo de equipos; 7. Retroalimentación; 8. Orientación situacional; y 9. Enfoque interactivo". (p. 319, 328-330)

Cabe acentuar que, el Desarrollo Organizacional, desde la perspectiva del sentido sistémico surge como una herramienta que contribuye con las organizaciones adecuarse a las reformas que se presentan en el medio. Siendo, el sistema abierto el que mejor se adapta al DO, por la interrelación de sus componentes, permitiendo reajustarse constantemente a la organización con su medio, ante nuevos insumos o estímulos ambientales. En ese sentido, las características de DO que se muestran en organizaciones de sistema abierto, según Guízar (2013), implica que:

> 1. Existe un intercambio de energía e información entre el sistema y su entorno, lo cual significa que se encuentran en permanente interacción con el medio; 2. Ese intercambio o interacción es de tal naturaleza que logra mantener alguna forma de equilibrio continuo; 3. Las relaciones con el entorno son tales que admiten cambios y adaptaciones. Sin

> embargo, se debe señalar que todo sistema sufre lo que se conoce como entropía, un desgaste en la organización producto de su tarea operativa diaria que puede llevar al agotamiento, la desorganización, la desintegración y finalmente la muerte. Para poder sobrevivir, los sistemas abiertos necesitan detener ese proceso de entropía y reabastecerse de energía, manteniendo su estructura organizativa, adecuando sus sistemas, procedimientos, métodos de control, medios de operación, su potencial humano y los elementos físicos que utilizan. (p.54)

La Teoría de la Organización es un espacio disciplinario sui generis en las ciencias sociales. Sin embargo, respecto a esta disciplina se hallan numerosos autores que defienden teorías opuestas y esgrimen juicios y métodos drásticamente disímiles. Desde el punto de vista de George & Álvarez (2005), presentan una "revisión y clasificación de las teorías de las organizaciones, agrupándolas en tres enfoques: la organización como sistema racional, la organización como sistema natural y la organización como sistema abierto". (p.197)

Considerando el interés y contexto de la presente investigación, nos ocuparemos específicamente respecto a las organizaciones definidas bajo el tipo de sistema racional abierto. Sobre lo cual, George, y Álvarez (2005) indican:

> Los modelos racionales abiertos determinan como administrar a las organizaciones reconociendo la influencia del medio ambiente. Simón y March identificaron programas de desempeño que guían las decisiones de los individuos. Algunas decisiones pueden expresarse en forma de rutina, pero otras necesitan la evaluación del efecto del ambiente externo. […] Se asume que las organizaciones diseñan sus estructuras racionalmente para ser eficientes y eficaces. Las organizaciones se analizan como sistemas abiertos que interactúan con el medio al bajar costos, desarrollar sistemas de información y modificar sus planes en función de la respuesta obtenida de un ambiente complejo. […] Los estudios de Blau se enfocan primordialmente a dependencias gubernamentales donde se analiza el tamaño y la complejidad organizacional (por complejidad se entiende el número de niveles, departamentos y puestos dentro de una organización). Los estudios indicaron que el aumento de tamaño está relacionado con el incremento en complejidad. Sin embrago esta relación no es lineal, el tamaño afecta la estructura en proporción descendente y pierde relevancia a medida que la organización crece. El mayor tamaño

acarrea consigo una mayor necesidad de control y coordinación y mayores costos administrativos. (p.198,200,203)

Dentro de este marco, según la Teoría Organizacional, el elemento clave, en referencia al diseño de una organización de modelo abierto, “no es una construcción ni un conjunto de políticas y procedimientos; las organizaciones están constituidas por las personas y las relaciones entre ellas. Existe cuando las personas interactúan entre sí para realizar funciones esenciales que ayudan a alcanzar las metas”. (Daft, 2011, p.11)

En ese mismo orden de ideas, (Daft, 2011), establece que el paso inicial para comprender a las organizaciones es examinar y seleccionar componentes que especifiquen los atributos de diseño organizacional concretos. Sobre lo cual, plantea:

Las dimensiones organizacionales se dividen en dos tipos: estructurales y contextuales. Las dimensiones estructurales proporcionan etiquetas para describir las características internas de una organización. Crean una base para medir y comparar las organizaciones. Las dimensiones contextuales caracterizan a toda la organización, incluidos su tamaño, tecnología, entorno y metas. Describen el escenario organizacional que incluye y da forma a las dimensiones estructurales. Las dimensiones contextuales pueden visualizarse como un conjunto de elementos superpuestos subyacentes a la estructura y los procesos laborales de una organización. Para entender y evaluar a las organizaciones, es preciso analizar tanto las dimensiones estructurales como las contextuales. […] El punto central de entender las dimensiones estructurales y contextuales es diseñar la organización de manera que logre un desempeño y una efectividad altos. Los administradores ajustan las dimensiones estructurales y contextuales para transformar de manera más eficiente y eficaz los insumos en productos y ofrecer valor. (p.14,15,20)

Para visualizar con claridad los dos tipos de dimensiones del diseño organizacional, Franklin (2009) menciona los siguientes componentes específicos:

Dimensiones estructurales (para crear una base de medición y comparación):

1. *Formalización*. Documentación escrita de objetivos, metas, políticas, procedimientos, programas, estrategias y toda clase de recursos orientados hacia la gestión de sus acciones; 2. *Especialización*. Forma y grado en que se subdivide el trabajo. En la medida que sea alta, el personal se concentrará en tareas específicas; cuando es baja, los

integrantes de la organización desempeñarán más tareas; 3. *Jerarquía de autoridad*. Corresponde al nivel en que se delega la autoridad y responsabilidad, condición que se refleja en el tramo de control (número de personas que reportan a un superior); 4. *Centralización*. Se refiere a la concentración de autoridad en una unidad. Cuando la autoridad se mantiene en unidades determinadas, se centraliza. Cuando se delega en varias unidades, de descentraliza; 5. *Profesionalismo*. Nivel de educación y preparación formal que tiene el personal de una organización, el cual depende de los años de educación y experiencia adquirida; 6. *Indicadores de recursos humanos*. Indicadores que relacionan el desarrollo de las personas con las tareas que realizan, así como su distribución en áreas sustantivas (responsables de la razón de ser de la organización) y en áreas adjetivas (responsables de brindar apoyo).

Dimensiones contextuales, (para interrelacionar las bases de la estructura y procesos de trabajo):
1. *Tamaño*. Magnitud de una organización con base en el número de personas, recursos financieros, instalaciones, ámbito de actuación y volumen de productos o servicios que genera; 2. *Tecnología organizacional*. Herramientas de tecnología de la información y técnicas de análisis y evaluación que la organización emplea para transformar los insumos en resultados. Este factor se relaciona estrechamente con el nivel de desempeño que puede alcanzar de acuerdo con la capacidad de respuesta que desarrolle; 3. *Entorno*. Elementos que están fuera de las fronteras de la organización. Los más representativos son el gobierno, la industria, los bancos, las empresas competidoras e incluso aquellas con las que no compite, proveedores, clientes y comunidad en general; 4. *Estrategia*. Ruta para manejar los recursos y las acciones necesarias para hacer frente al entorno y mantener una posición competitiva sostenible; 5. *Cultura organizacional*. Conjunto de creencias, actitudes, valores, hábitos, costumbres y formas de hacer las cosas que comparten los miembros de una sociedad en función de su contexto social y valores que la sustentan. […] Las once dimensiones contextuales y estructurales son interdependientes y proporcionan un parámetro para la medición y el análisis organizacional. (p.5,6)

Otro de los aportes significativos al estudio, proviene de la Teoría de la Organización para la Administración Pública que, en base al análisis de los planteamientos teóricos y el

pensamiento práctico de Max Weber, Frederick Taylor y Chester Barnard, sobre las organizaciones. Al respecto, Harmon & Mayer (1999) señalan que "el cuadro que trazan se centra casi exclusivamente en dos campos de la administración pública: el intraorganizacional y el de la organización y el individuo". (p.150)

De cada uno de ellos determinaron, en principio, las limitaciones generadas por la concepción y la aplicación de la jerarquía en las organizaciones burocráticas. Con relación al tópico intraorganizacional precisan "la noción de jerarquía es a menudo incapaz de explicar las relaciones complejas reciprocas entre varios niveles y grupos internos". En cuanto al campo de la organización y el individuo, destacan que, "la legitimidad *a priori* de la jerarquía, unida a su impersonalidad, subordina los intereses y motivaciones de los individuos, tanto dentro como fuera de la organización, a los imperativos racionales de esta". (Harmon & Mayer, 1999, p.151)

Por otro lado, consideran la eficiencia y la efectividad como la fuerza suprema de este tipo de organización. Concibiendo que, "la primera se refiere exclusivamente al intercambio de recursos, mientras que la segunda atañe al logro de fines específicos". Enunciación que concluye en que, "los más aptos (por su educación científica) deben guiar y racionalizar la conducta de los menos dotados para entender la naturaleza del mundo inmediato". En consecuencia, la eficiencia evidencia que, "la autoridad impersonal establecida por la organización es normativamente superior a la autoridad personal". (Harmon & Mayer, 1999, p.152)

Sin duda, el planteamiento de la administración pública como una organización singularmente reformada, es una de las contribuciones más importantes en los últimos tiempos a la Teoría de la Organización en la Administración Pública, la cual en la actualidad se viene generando a través de reformas y mejora organizacional (modernización) del Estado, que deben ser comprendidos por encima de la rigurosa argumentación legal o preceptiva e incluso al margen de la efervescente política.

Para, Ramio (1999), las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado substanciales cambios en su composición y estructura; por consiguiente "es una realidad social, política y organizativa que requiere unos tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos". (p.35)

En ese orden de ideas, Alvarado Pechir (2019) considera que si bien una entidad, por más que se parezca a otra, indudablemente tiene particularidades que la hace, *per se*, distinta. A ese respecto, citando a Subirats (1990), establece los siguientes elementos intrínsecos que diferencian la organización en la administración pública:

> A. A diferencia del sector privado, las organizaciones públicas no escogen el ámbito de su actuación. B. Las instituciones gubernamentales u organizaciones de la Administración Pública gozan de privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado. C. Los factores de negociación y transacción son mucho más complejos en la gestión pública que en una empresa privada. D. La vulnerabilidad que presentan las organizaciones de la Administración Pública a presiones de naturaleza político-electoral, les impide asumir estrategias a mediano y largo plazo. E. La determinación de objetivos tiende a ser mucho más confusa y abstracta que en el sector privado. F. Existen presiones estructurales internas que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Más bien las presiones son externas. G. Hay dificultad para medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, ya que resulta difícil saber si los objetivos se pudieron lograr o no. H. Hay dificultad para delegar o descentralizar tareas, lo que provoca mayor control y, por tanto, centralización. I. El tipo de objetivos por conseguir dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, haciendo más complejo el uso de instrumentos de mercado. J. El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, ya que las acciones están sometidas a mayor presión de transparencia. K. Las administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar de conformidad a principios de equidad con criterios jurisdiccionales, lo que provoca mayor centralización y burocratización. L. La gestión del factor humano está mucho más condicionada, tanto en la selección, exclusión o promoción, lo que conduce a la dificultad de generar excelencia en la labor de los cuadros. M. De igual forma, la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto. N. inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural. […] Por lo tanto, la Administración Pública es una organización compleja por su diversidad funcional y estructural que utiliza modelos administrativos que no han cambiado y cuyo modelo ya no se adecua a las realidades de cambio, multiplicidad y diversificación de las actuales formas de administración. (p.195,196)

Por consiguiente, se debe reconocer concluyentemente que, la administración gubernamental en cualquier Estado del mundo, aglutina una considerable cantidad de órganos y suborganizaciones, a través de los cuales tiene a su cargo la gestión de un alto porcentaje, sino la totalidad, de los recursos públicos para el desempeño de su función y propósito esencial de brindar servicios y bienestar a sus ciudadanos. Por lo que, se concuerda con Alvarado Pechir (2019), quien considera que es necesario y oportuno desarrollar "el tema de la modernización administrativa para que el Estado, a través del Gobierno y la Administración Pública, mediante estructuras organizacionales flexibles y ágiles, den respuesta eficaz y eficiente a las demandas ciudadanas, situación que aún no se percibe como tal". (p.240)

2.1.2. Fundamentos de las innovaciones organizacionales:

Este apartado, complementa la conceptualización del cambio organizacional a largo del tiempo y se considera pertinente para la fundamentación del estudio en lo correspondiente a la dimensión de las innovaciones organizativas, particularmente orientadas a la administración pública, en sus diferentes acepciones, clasificaciones y aplicaciones sistémicas; como se expone seguidamente:

En primer término, debemos referir el legado de Joseph A. Schumpeter que, en base a su Teoría del Desenvolvimiento Económico, alrededor de 1942, se introduce y define la concepción de innovación como un factor clave para la competitividad, así como destaca su importancia en la dinámica del crecimiento económico de las empresas. Propuesta razonada en procesos de creación e introducción de nuevos productos en el mercado, en el desarrollo tecnológico y en el cambio socio-cultural. Al respecto, Fernández de Lucio *et al.* (2010), refiriéndose a Schumpeter, señalan:

> […] definió la innovación como la introducción de "nuevas combinaciones" de los recursos productivos, las cuales podían adoptar cinco formas básicas: a) la introducción de un nuevo producto; b) la introducción de un nuevo proceso; c) la apertura de un nuevo mercado; d) la conquista de nuevas fuentes de suministro de materias primas, y e) los cambios en la organización industrial. Asimismo, concebía la innovación como un proceso de destrucción creadora a través del cual se reconfiguraba constantemente la estructura de la industria. (p. 12)

Por su parte, Montoya (2004), ampliando la apercepción de Schumpeter con relación a la innovación, destaca que la refiere como la "fuerza fundamental, que mueve la producción capitalista, y al sistema como un todo, la causante de sus procesos de transformación constante, en una palabra, de su desarrollo económico, es el fenómeno tecnológico y con él, el proceso de innovación tecnológica". (p. 211)

OCDE - EUROSTAT (2005), en una definición que engloba una considerable gama de experiencias y estudios en innovaciones, respecto a la innovación organizacional, la concibe como:

> La introducción de un nuevo método organizativo en las practicas, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores de la empresa. Asimismo, precisa que, pueden tener por objeto mejorar los resultados de una empresa reduciendo los costes administrativos o de transacción, mejorando el nivel de satisfacción en el trabajo (y, por consiguiente, aumentar la productividad), facilitando el acceso a bienes no comercializados (como el conocimiento externo no catalogado) o reduciendo los costes de los suministros. Señalando, además, lo que distingue una innovación de otros cambios organizativos en el seno de una empresa es la introducción de un método organizativo (en las prácticas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores) que no haya sido utilizado antes por la empresa y que resulte de decisiones estratégicas tomadas por la dirección. (p. 62)

Taxonómicamente, respecto a las innovaciones, considerando que en si misma es un suceso muy amplio y complejo, Navarro (2001), para una mejor comprensión de su ordenamiento, refiere lo siguiente:

> Hay diversas clasificaciones de innovaciones. Una de gran relevancia, es la que distingue entre innovaciones de producto (*que* es producido) y de proceso (*como* es producido). A su vez, la innovación de producto puede ser de bienes o de servicios. Y la innovación de proceso, puede ser tecnológica y organizacional. De estas categorías, solo las innovaciones de productos-bienes y las innovaciones de proceso tecnológicas son de naturaleza material; las innovaciones de proceso organizacionales y las de producto-servicio son intangibles. Adicionalmente algunas innovaciones de producto (las relativas a "productos de inversión") se transforman en lo que podría calificarse de "segunda encarnación", en innovaciones de proceso. (p.9)

En ese mismo orden de ideas, Morales *et al* (2014), citando a diversos autores, deja entrever y refiere, las siguientes tipologías establecidas para la innovación:

> La Organización de las Naciones Unidas (ONU) identifica cuatro tipos de innovación: institucional, organizacional, de proceso y conceptual. […] Por su parte, la especialista Jean Hartley, investigadora con vasta experiencia en evaluación de la modernización en los gobiernos locales (Advanced Institute of Management Research, 2013) determina siete tipos de innovación, tres más que los propuestos por la ONU: productos, servicios, procesos, posición, estrategia, gobernanza y retórica. […] Por otro lado, el Manual de Oslo distingue cuatro tipos de innovación: producto, proceso, mercadotecnia y organizacional […] que, en conjunto, producen nuevos o mejorados bienes, servicios, métodos organizativos y estrategias de promoción y comunicación. (p. 47)

Desde el punto de vista de Álvarez Falcon (2013), refiere la clasificación de la innovación de dos tipos: incremental y disruptiva. Precisando, sobre ello, que:

> La innovación incremental consiste en realizar modificaciones a los productos que las empresas ofrecen al mercado. Para algunos directivos, dado que el producto funciona en el mercado, la empresa debe limitarse a realizar pequeñas modificaciones al producto a lo largo del tiempo. Sin embargo, estas innovaciones tienen un límite en cuanto a la penetración en el mercado y la tasa de crecimiento, la cual se estanca.
>
> La innovación disruptiva implica que la empresa oferte un nuevo producto al mercado, ya sea por el desarrollo de una nueva tecnología, porque se rompen las reglas de juego o por el modelo de negocio. (p. 5)

Análogamente, considerando el interés y orientación de la investigación, de manera particular con relación a las innovaciones incrementales, Navarro (2001), citando a Freeman y Pérez (1988: 45-47), las define:

> Como aquellas que tienen lugar continuamente en todos los sectores y países, aunque con diferentes ritmos, acontecen no tanto como consecuencia de actividades predeterminadas de investigación y desarrollo, sino como el resultado de intervenciones y mejoras sugeridas por ingenieros y otro personal involucrado en el proceso de producción, o como resultado de iniciativas y propuestas de los usuarios (“learning by doing” y “learning using”). (p.10)

Evidentemente, el manejo de la innovación en las organizaciones se está afianzando cada día de la manera más objetiva y ejercitada con el propósito de alcanzar la excelencia organizacional corporativa. En ese sentido, de acuerdo con Álvarez (2015), sostiene que:

> La innovación nunca se da como consecuencia del azar; siempre se deriva de procesos formalmente estructurados y directamente vinculados a la estrategia de cambio y a los sistemas de planeación de las organizaciones. […] Por lo tanto, es gestionable y susceptible de ser implantada en cualquier tipo de organización que cuente con la madurez suficiente para ello. (p. 12)

De manera complementaria, en ese orden de ideas, en cuanto a las principales características de las innovaciones organizacionales, Chiavenato (2010), las distingue de la manera siguiente:

> En las organizaciones orgánicas (contemporáneas flexibles) predomina la estructura horizontal, siendo sus principales características: 1. Tareas compartidas; 2. Jerarquía suelta y flexible; 3. Autoridad del conocimiento; 4. Comunicaciones lateral, en persona; 5. Autocontrol personal; 6. Pocas reglas y reglamentos; 7. Acento en equipos y fuerza de tarea; 8. Muchos mecanismos integradores; y 9. Toma de decisiones informal y descentralizada. (p. 76)

Con relación a las innovaciones, tanto conceptuales como empíricas, que se están promoviendo en los últimos años en la administración pública, particularmente generadas por los postulados de la Nueva Gestión Pública (New Management Públic) aplicados en los procesos de modernización del Estado, con contenidos de cambio que vinculan entre si las flamantes orientaciones organizativas, con recientes valores institucionales y novísimas formas de prestación de los servicios públicos, en los que se incluye a los gobiernos locales. Al respecto, Ramio Matas (2009), sostiene:

> Con relación al cambio de modelo organizativo asociado a la gerencialización y a la agencialización hay que, en primer lugar, definir estas dos estrategias de innovación. La gerencialización tiene como objetivo superar la segmentación de distintas áreas de gestión mediante su integración en unas gerencias que son instancias jerárquicas profesionalizadas y de alto nivel. Además de la integración de políticas, la gerencialización también persigue reforzar la preocupación de las administraciones locales en la economía, la eficacia y la eficiencia de las distintas actividades lo que

> implica un cambio de cultura organizativa. Por otra parte, la agencialización, implica profundizar en la descentralización funcional de los distintos ámbitos de gestión con el objetivo de conseguir una mayor autonomía y flexibilidad de los distintos ámbitos básicos de gestión para lograr una mayor eficacia y eficiencia. (p. 25,26)

Así mismo, de manera ampliada, como parte de las estrategias relacionadas con las innovaciones organizativas a implementarse en las administraciones locales, Ramio Matas (2009), propone:

> No optar por las estrategias de gerencialización y de agencialización de carácter general que impliquen la transformación total de la organización municipal ya que este cambio radical puede generar impactos no deseados. Optar, en cambio, por gerencializar sólo algunos ámbitos de gestión (en concreto aquellos que requieren una mayor necesidad de coordinación y de impulsar políticas públicas transversales) y por agencializar sólo algunos ámbitos de gestión (aquellos que requieran de forma evidente autonomía de gestión). (p.43)

Asimismo, es muy importante subrayar que, en el entorno global actual, la gestión de la innovación exige la necesidad de contar con estructuras organizativas que la hagan viable y ejecutable. Sobre este particular, Álvarez y Cuenca (2014), refieren:

> Los rasgos básicos de los formatos tradicionales tales como la división del trabajo, la necesidad de supervisión ligada a una centralización en la toma de decisiones, especialización vertical y horizontal y alta formalización del comportamiento están absolutamente desacreditados en la literatura como capaces de convivir con un entorno dinámico y cambiante exigente de innovación por convertir a las organizaciones en aparatos lentos y rígidos en su obtención de información y en su toma de decisiones (Mintzberg, 1989, Salerno, 2009). […] La situación presente exige flexibilidad y agilidad en la toma de decisiones, y sobre todo la cooperación de los trabajadores para poner el conocimiento a trabajar y que genere resultados (esencial para innovar) se desacreditan estos formatos y se buscan otros. (p. 487)

Además, de manera complementaria, respecto a los fundamentos conceptuales desarrollados sobre las estructuras organizativas, Álvarez y Cuenca (2014), concluyen y plantean lo siguiente:

> Según Jensen et al. (2007), las compañías con más éxito para la innovación en productos o procesos son las que adoptan estructuras que potencian el desarrollo del conocimiento mediante procesos formales de investigación y desarrollo y el desarrollo del conocimiento basado en la experiencia, la práctica y la interacción entre empleados, clientes y proveedores. Defienden que una estructura con fuerte diferenciación funcional dificulta la interacción entre trabajadores y apuestan por formas más adhocráticas. […] Una estructura más adhocrática que considerase la innovación como un proceso integrado generaría una mayor capacidad innovadora de la organización en el futuro. (p. 489)

Finalmente, en este recorrido de propuestas y conceptualizaciones teóricas sobre las que se sustentan las innovaciones organizacionales, se considera importante el aporte de Sánchez, *et al.* (2013) que, a fin de propiciar el diseño de un modelo para gestionar la innovación en el sector público con la perspectiva de alcanzar significativos avances en la eficiencia, eficacia y calidad de los resultados, pero esencialmente en generar y crear valor público en la sociedad. A su juicio argumentan:

> Las administraciones públicas, tras el entorno de complejidad legal y organizativa que las rodea, tienen una misión que se puede expresar en términos sencillos: crear valor para sus ciudadanos de un modo directo o indirecto. […] En cualquier caso, no se trata de un valor estático, ya que los cambios sociales y tecnológicos hacen que las formas de crear valor público deban evolucionar para que los ciudadanos las perciban como tales. Una de las vías que ayuda a las administraciones a actualizar su creación de valor público es la innovación. […] La innovación es una forma actual, concreta, creativa y participativa de construir valor público. Existirá *trade off* si las administraciones emergen como organizaciones incapaces de generar innovaciones radicales para continuar creando, significativamente, valor público a partir de unos costes eficientes. […] Las razones para innovar pueden ser muy diversas. […] La primera razón que podemos mencionar es la voluntad de muchos profesionales de la Administración que manifiestan querer desarrollar proyectos que conviertan a sus organizaciones en referentes en el ámbito público. Detrás de muchas iniciativas de innovación hay voluntad de liderazgo y de servicio público. […] Más allá de este factor es evidente que en la situación actual la presión de los ciudadanos para tener administraciones eficientes es muy extendida, especialmente en aquellos países en donde arrecia la crisis económica. (p.23,24,25)

2.2. CON RELACION A LA MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO

En este apartado, se desarrolla la perspectiva, tanto conceptual como teórica, del constructo de la variable que comprende al Estado moderno como un ente jurídico supremo, su organización para el desempeño (gestión) de sus funciones y la capacidad para el cumplimiento de su compromiso y obligaciones con la sociedad, de manera particular en el espacio de los gobiernos locales; así como, de los principales componentes de la nueva gerencia pública que respaldan el desarrollo de reforma de la gestión del Estado, como son: Gestión por Procesos y Gestión para Resultados con la consiguiente generación de valor público; argumentos que se exponen a continuación:

2.2.1. Fundamentos del desarrollo local en el contexto de los gobiernos locales:

Partimos de la siguiente premisa, en nuestro país los gobiernos locales son entidades básicas de la organización del Estado, en tal sentido son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, entendiéndose que promueven el desarrollo integral para vializar no solo el crecimiento económico, sino también la justicia social y la sostenibilidad ambiental, de forma permanente y armónica. Tal como, lo propugna el título preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades (2003).

Existen diversas corrientes y enfoques respecto a la conceptualización y explicación del Desarrollo Económico Local (DEL), desde las teorías clásicas y tradicionales a las modernas surgidas en la década de los años 80, con los cambios institucionales, políticos y sociales en lodos los países del hemisferio, donde los parámetros sociales, demográficos y de salud se establecen en la pieza esencial de los componentes y objetivos del desarrollo y crecimiento integral de un territorio. En ese sentido, Tello (2006, p. 10), aludiendo a Bingham y Mier (1993), distingue la siguiente acepción:

> El Desarrollo Económico Local ha sido definido por el Consejo Americano de Desarrollo Económico como el proceso de creación de riqueza y puestos de trabajo a través de la movilización de los recursos naturales, humanos, financieros, y el capital físico, el papel del sector privado es el de crear dicha riqueza y empleos produciendo bienes y servicios y realizar los intercambios... el papel del sector público es el de facilitar y promover la creación de empleos y riqueza del sector privado y asegurar que en el corto y largo plazo se sirva a los intereses de la mayoría de la población. (pp. vii)

En ese mismo orden de ideas, con relación a las flamantes y/o actualizadas teorías de desarrollo económico local, Tello (2006), precisa lo siguiente:

> El proceso de desarrollo, es un proceso de cambio organizacional y de procesos productivos no necesariamente comunes a todos los países y en donde eventos accidentales históricos pueden explicar las diferencias en desarrollo entre países pobres y ricos (Stiglitz-Hoff, 2001). Así, el despegue económico o lo que denominamos "salto cualitativo", es el período de cambio de una situación de equilibrio de economía menos desarrollada a otro equilibrio de mayor grado de desarrollo y en la que todos los individuos están mejor (en el sentido de bienestar económico). Las condiciones del cambio o salto "cualitativo" no solo requieren cambios sustantivos en los fundamentos, sino que además requieren "cambios institucionales" económicos, tecnológicos, sociales, políticos, etc. Así, el concepto de "instituciones" tiene una importancia central en las nuevas teorías. (p. 27)

Como se puede apreciar, generalmente en estos últimos tiempos el desarrollo local se percibe como un proceso sostenible de crecimiento económico y cambio estructural conducente a propiciar bienestar e incremento del nivel de vida de la población de un determinado territorio; por lo que, dentro de ese marco contextual, a manera de aporte teórico, Barroso González (2010), lo dilucida como:

> El conjunto de actuaciones concretas que definen los distintos agentes sociales, económicos, públicos o privados de la zona para reconducir los cambios estructurales que necesita un territorio concreto para conseguir solucionar su problemática mediante sus propios recursos productivos, naturales y humanos y los posibles que se puedan atraer hacia él. (p. 63)

En la actualidad, la descentralización y la modernización de la gestión pública, son los factores y condiciones necesarios para propiciar el apropiado desarrollo local, aunándose a ello inserción de las dimensiones: política (de mayor participación ciudadana) y administrativa (de mayor eficiencia). Contexto sobre el cual, y en particular con referencia a los gobiernos locales, CEPAL / GTZ (2001), señala:

> En casi todos los países del continente, las regiones (departamentos o estados federados) y las municipalidades recibieron competencias de política social, de infraestructura y de servicios básicos y se las revalorizó políticamente por medio de elecciones directas de

gobernadores y alcaldes. Con ello, las entidades públicas subnacionales asumieron una serie de importantes funciones de la política territorial de desarrollo, entre las que figuran la responsabilidad por la infraestructura vial local y regional; los servicios públicos (energía, agua potable, tratamiento de residuos líquidos y sólidos); la planificación regional, el ordenamiento territorial y la facilitación de terrenos para actividades económicas; importantes competencias en el sistema educacional (educación primaria y secundaria, capacitación profesional), así como las competencias tributarias relacionadas con las actividades empresariales (como impuestos de bienes raíces, impuestos sobre vehículos, derechos y tasas). (p. 62, 63)

En definitiva, los gobiernos locales (provinciales y distritales), se encuentran instituidos como el actor principal y estratégico para promover y ejecutar la política de desarrollo integral en el ámbito de su territorio; en ese marco, "la Constitución les asigna importantes competencias en materias económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local y regional". (CEPAL / GTZ, 2001, p. 35),

2.2.2. Fundamentos de la modernización de la gestión del Estado en el marco de la nueva gerencia publica:

Desde el punto de vista de Bolívar y García (2016), "el Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un ente orgánico unitario estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder". (p.59)

Entre los elementos constitutivos del Estado, en virtud de su actividad, el fin específico que persigue es el bien público de las personas que conforman su comunidad. Respecto a esta acepción, Porrúa Pérez (2005), arguye que "es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de grado inferior, la familia, las sociedades civiles y mercantiles, las, universidades, los sindicatos, etc., no colocándose sobre ellas como una superestructura, sino completándolas, sin destruirlas ni absorberlas". (p. 283)

Por su condición, las principales competencias del Estado se despliegan en tres formas, a las que se les distingue como funciones: legislativa (congresal), administrativa (poder ejecutivo) y jurisdiccional (poder judicial). Pero la conducción del Estado, o sea la actividad

política en esencia, se superpone a la acostumbrada tipificación funcional. Desde ese punto de vista, Tello, Bastidas, y Pisconte, (eds). (2009), señalan:

> El Estado, reconocido como la organización política de una población para establecer reglas de convivencia y oportunidades para el desarrollo de la persona humana y la sociedad. En consecuencia, la finalidad del Estado es lograr condiciones adecuadas de vida y bienestar para la población. Si a ello añadimos que un elemento constitutivo del Estado es el poder que se ejerce a través de un gobierno, quien actúa y acciona mediante un conjunto de instituciones que ha originado el mismo Estado, en las cuales se sustenta, entonces surge la pregunta ¿de qué se sirven las instituciones estatales, conducidos por un gobierno en la representación del Estado, para actuar en función de los intereses de la población, qué hace que su actuación sea ordenada, eficaz o no, y produzca resultados para los ciudadanos? La repuesta es la administración o gestión pública, que viene a ser el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. (p.5)

En ese contexto, cabe recordar que, desde las tres últimas décadas del siglo pasado, ha sido motivo de frecuente preocupación y principal problema de los países del orbe, en particular de América Latina y específicamente del nuestro, tener un Estado con capacidad de respuesta optima a las demandas de la sociedad; es decir, moderno, eficiente, justo e inclusivo, encaminado al logro de resultados y al servicio de los ciudadanos. Por lo que, desde esa época se ha venido propiciando y generado diversos programas de reforma y modernización del Estado.

Existe una amplia y variada lista de conceptos respecto a la definición y significado de Reforma y Modernización del Estado, según implique un probable cambio constitucional profundo o en todo caso la modificación de alguno de los elementos del Estado, por lo que, para la finalidad del presente estudio, se asume que las reformas al Estado son procesos aconsejados que corresponden a importantes compromisos e intereses que se convienen y que:

> […] llevan a cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura, funcionamiento y sobre las reglas que rigen a los trabajadores del sector público para mejorar su desempeño y contribuir positivamente a la transformación de la vida de la población; así como a forjar una nueva relación del Estado con la ciudadanía. (USAID/PERU PRODES y PCM, 2011, p.10)

Desde este enfoque y perspectiva, considerando el actual rol constitucional del Estado (como planificador estratégico, regulador y agente de desarrollo económico y social, administrador del patrimonio y servicios públicos, entre otras competencias esenciales), la Modernización del Estado, de acuerdo con Vigier, Cereceda, y Genovesi, (2001), se entiende como:

> […] la realización de una amplia gama de acciones que tienden incrementar la eficacia de la gestión pública para que esta pueda cumplir con las funciones institucionalmente asignadas, y tiene que ver con el perfeccionamiento operacional, de estructuras, métodos e instrumentos existentes, lo que implica, cambios, ajustes, supresión de estructuras internas, creación de nuevas, recalificación de funcionarios, reducción de personal, cambios en tecnologías de administración y de los servicios, reestructuración de los sistemas de análisis, formulación y gestión y control de políticas, programas y proyectos, de gobierno. (p.14)

Asi mismo, refiriéndose a los medios instrumentales que se requieren en un proceso de modernización de la gestión pública, Vigier *et al*. (2001) precisan que son las "características de las metodologías, procedimientos, medios técnicos, y los diseños organizacionales disponibles y utilizados, es decir la organización en operación, lo que en última instancia determina si esta es capaz o no de cumplir con sus funciones y metas institucionales". (p.28)

Al respecto, es necesario precisar que, con el propósito de afrontar estos nuevos retos y transformaciones, existen enfoques aún pendientes de aplicación en países de Latinoamérica como el nuestro, que datan desde fines del siglo XX, propuestos por la corriente de la NGP, que es el modelo de administración pública más innovador a nivel del orbe y se ha implementado en la mayoría de los países desarrollados, el cual sostiene que el Estado "más que reformarse tiende a reinventarse como lo señala el profesor Osborne (1992), permitiendo así superar la Administración Pública de corte burocrático y dar paso a una nueva Administración Pública gerencial como también lo señalaba el profesor Bresser Pereira (1998)", citados por Chica Vélez, (2011, p.58).

Uno de los factores más significativos para la implantación de la Nueva Gerencia Pública, como corriente de cambio para la modernización del Estado, es la concepción y aplicación responsable de políticas públicas claras sin ambigüedades ni recortadas o abandonadas en el

camino tanto por los políticos de turno como por directivos y funcionarios cortoplacistas, es decir que sean ejecutadas sosteniblemente sin interferencias o limitaciones en la esfera de la gestión pública.

Por otro lado, IDEA (2006), con relación a la NGP, distingue que esta corriente impulsa el uso efectivo de herramientas de la gestión privada en la administración pública basada en los siguientes principios:

> i) Gestión por Objetivos: supone que es posible aislar actividades concretas de la administración pública, tanto unas de otras como de la autoridad directa; ii) Evaluación del Rendimiento: el rendimiento puede evaluarse en forma completa y adecuada mediante medidas objetivas; y, iii) Tecnocracia y autonomía gerencial: las actividades pueden confiarse a directivos profesionales autónomos responsables del rendimiento. (p. 21)

Empero, la Nueva Gerencia Publica no es entendida ni mucho menos manejada de manera similar por autores, políticos, gobernantes u operadores gubernamentales. Por un lado, unos la consideran como la aplicación de un sistema con innovadores instrumentos de gestión privada como el "controlling" (acción de gobernar/dirigir/conducir o regular), el "benchmarking" (tomar como recomendación a los mejores y adecuar sus métodos, sus estrategias, dentro de la legalidad) y el "lean management" (mejora continua en el tiempo de la eficiencia y la calidad); por el otro lado, otros consideran que consiste en privatizar, en la mayor amplitud posible, las gestiones y esencialmente los servicios del Estado. Pero, en resumidas cuentas, para Schröder (2016), la NGP ostenta las siguientes particularidades:

> i) Dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios; ii) Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas. Separación de la dirección estratégica (¿Qué?) de la dirección operativa (¿Cómo?); iii) Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales; y, iv) Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado). (p. 8)

Finalmente, es pertinente acotar que, el Estado en su condición de prestatario de los servicios esenciales para los ciudadanos, a través de la administración pública, no puede librarse del compromiso y responsabilidad de hacerlo de manera eficiente y eficaz. Por lo que, se concuerda nuevamente con Schröder, (2016) respecto que:

> Los motivos que hacen interesante la NGP para la política y la administración son muy diversos y más bien difusos: la administración espera lograr con ella más autonomía y una disminución de la burocracia; los políticos de economía y finanzas desean sanear de esta manera rápidamente la economía doméstica; los gobiernos y algunos parlamentos esperan más y nuevas posibilidades de dirección. (p. 9)

2.2.3. Fundamentos de la gestión por procesos en la administración pública:

Para, Contreras, Olaya y Matos (2017) un proceso, "es un conjunto de actividades agrupadas por características similares que se desarrollan de manera secuencial, ordenada y sistemática que permite la obtención de resultados para el logro de los objetivos". (p.31)

Por su parte, la Secretaria de Gestión Pública – PCM (2018), determina que, en el sector público, la Gestión por Procesos, viene a ser:

> La forma de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de manera transversal y secuencial a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el propósito de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como con el logro de los objetivos institucionales. En este marco los procesos se gestionan como un sistema definido por la red de procesos, sus productos y sus interacciones, creando así un mejor entendimiento de lo que aporta valor a la entidad. (p.4)

Por otro lado, en la administración pública, la gestión por procesos constituye un nuevo enfoque gerencial, como un modelo organizativo disímil de la clásica organización funcional donde primaban las actividades y acciones propias de la entidad por sobre la atención de los servicios y demandas de los ciudadanos-clientes. En ese sentido, con relación a la gestión de procesos, Álvarez Illanes (2012, p.83), admite que, "está considerada también como una orientación metodológica para mejorar la administración pública que promueve; desde la configuración de la estructura organizacional hasta la complejidad de los circuitos administrativos y procedimientos administrativos, sin olvidar la caracterización de las organizaciones burocráticas". Diferenciación que se puede apreciar en la siguiente figura:

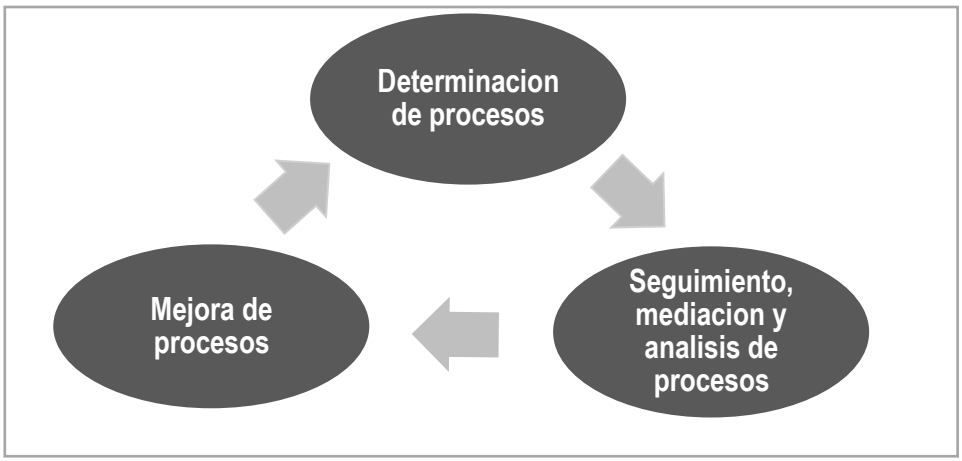
Figura 3 – Diferencias entre gestión funcional y gestión por procesos.

Gestión Funcional		Gestión por Procesos
Organización por departamentos o áreas especializadas.	→	Organización orientada a los procesos.
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades.	→	Los procesos de valor añadido condicionan las actividades.
Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales.	→	Autoridad basada en los responsables del proceso.
Principios de jerarquía y control.	→	Principios de autonomía y autocontrol.
Orientación interna de las actividades, hacia el jefe o hacia el departamento.	→	Orientación externa hacia el cliente interno y externo.
Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones.	→	Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.
Ejercicio del mando por control, basado en la vigilancia.	→	Ejercicio del mando por excepción, basado en el apoyo o supervisión.
Principio de eficiencia: Ser más productivos.	→	Principio de eficacia: Ser más competitivos.
La cuestión es hacer mejor lo que venimos haciendo.	→	La cuestión es para quien lo hacemos y que debemos hacer.
Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional limitado: El departamento – unidad organizacional.	→	Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado. El proceso – unidad organizacional.

Fuente: Pérez (2015, p.422), Gobernanza y Gestión Pública.

Metodológicamente, de acuerdo con las disposiciones de la Secretaria de Gestión Pública - PCM (2018), la gestión por procesos "es progresiva y parte de la necesidad de incorporar en el funcionamiento de la entidad la información que resulta del análisis realizado con enfoque de procesos". Además, precisa que comprende los siguientes aspectos: 1) Determinación de procesos; 2) Seguimiento, medición y análisis de procesos; y, 3) Mejora de procesos. (p.3)

Figura 4 – Fases de la gestión por procesos.



Fuente: Secretaria de Gestión Pública – PCM (2018).

En la gestión por procesos, el cambio cultural y organizativo constituye un factor fundamental para este nuevo modelo de gestión institucional, sobre todo considerando que en la administración pública subyace en la mayoría de sus integrantes, por no decir en casi todos, el desempeño bajo el paradigma de la lógica tayloriana y/o weberiana como son las estructuras rígidas piramidales, la jerarquía y su rigurosa cadena de mando, la comunicación limitada, entre otros componentes organizacionales ya caducos, los que vienen a constituirse en un freno a la creatividad e innovación en estos tiempos. Al respecto, Pérez Fernández (2004), propone las siguientes variaciones de desempeño, especialmente en los lideres y directivos, para gerenciar los procesos en la entidad:

> i) Orientación externa hacia el cliente versus orientación interna al producto; ii) Fusionar en las personas pensamiento y acción de mejora versus lógica tayloriana. No se trata de trabajar más sino de otra manera; iii) Compromiso con resultados versus cumplimiento; iv) Procesos y clientes versus departamentos y jefes; v) Participación y apoyo versus jerarquía y control; vi) Mando por excepción versus dar órdenes y supervisión; vii) Responsabilidad sobre proceso versus autoridad jerárquica funcional. (p.243)

Finalmente, con relación a este tópico, es relevante precisar que Pérez Fernández (2004) señala que la gestión por procesos “se comprende con facilidad por su aplastante lógica, pero se asimila con dificultad por los cambios paradigmáticos que contiene”. Proponiendo a su vez los siguientes factores de éxito:

> Alinear: Procesos – Objetivos de Empresa – Escenario. > Dar prioridad a la mejora de las capacidades. Coherencia: Cultura de Empresa con Sistema de Gestión. > Cliente, compromiso y participación, comunicación, jerarquía, resultados, iniciativa como signos de identidad. Coherencia: Prácticas de gestión del personal con el enfoque a procesos. > Alinear objetivos evaluación, desarrollo, integración, retribución y promoción de las personas. Alinear: Procesos de apoyo y Gestión con procesos operativos. > Enfoque a procesos en los Staff. Comprender y Gestionar: Interacciones entre procesos. > La mejora interfuncional es más eficaz y sostenible. Comprender y Gestionar: Relaciones entre departamentos y procesos. > Desarrollar habilidades para la solución de conflictos. (p. 243, 244)

2.2.4. Fundamentos de la gestión para resultados y la generación de valor público:

Para una adecuada comprensión de este apartado, se parte de la siguiente proposición, considerando que la gestión del desempeño representa el corazón de la gestión pública, particularmente para la implementación y desarrollo de la Nueva Gerencia Pública (NGP): "¿es posible pensar en la gestión del sector público sin que se tomen en cuenta la búsqueda de resultados y la medición del desempeño? […] queda claro que la respuesta es No". (Dussauge Laguna, 2017, p.25)

En ese sentido, cabe recordar que, entre los diversos mecanismos y herramientas motivados por la NGP, a partir de la década de 1970, con el propósito de fortalecer la capacidad del Estado para impulsar el desarrollo, se encuentra el enfoque de la Gestión para Resultados (GpR) que, según el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, (2010), la define como:

> Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. (p.7)

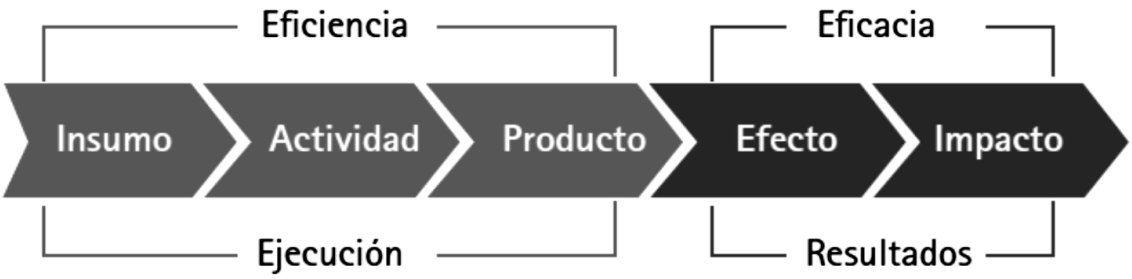
En realidad, la Gestión para Resultados parte de un conjunto de ideas y postulados que plantean sustituir el paradigma proverbial de organización burocrática en la creación y prestación de servicios públicos sustantivos a los ciudadanos a través de una gerencia pública basada en la

coherencia económica que busca eficiencia y eficacia. Por lo que, Álvarez Illanes (2012), afirma que la GpR, es:

> El modelo que propone la gestión moderna, dinámica y transparente y la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en los planes de gobierno, en un periodo de tiempo determinado, permitiendo gestionar y evaluar las acciones, los procesos y productos de las organizaciones a la luz de la medición de sus resultados, realizando el seguimiento correspondiente, a partir de indicadores de medición apropiados, incluye también la identificación y la gestión de riesgos que se basa en el análisis apropiado de las variables e incongruencias en la ejecución del plan. (p. 41)

Según, el BID (2011, p.18), el gran cambio que propone la GpR es colocar en primera instancia los resultados que se pretenden lograr y determinar, y en aplicación de éstos, la mejor conjunción de estrategias, insumos, actividades y productos para conseguirlo. Como se sintetiza en el siguiente gráfico:

Figura 5 – Cadena de resultados.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2011).

Esta perspectiva diverge esencialmente del cotidiano proceso burocrático, que habitualmente se despliega en la administración pública de los países en desarrollo, por cuanto se producen desde los insumos (físicos y financieros) asignados, las actividades o procesos actuales o ya conocidos y, en aplicación de éstos, se deciden los resultados, sin medir previa y oportunamente el efecto e impacto que generan en el usuario (cliente) y población en general.

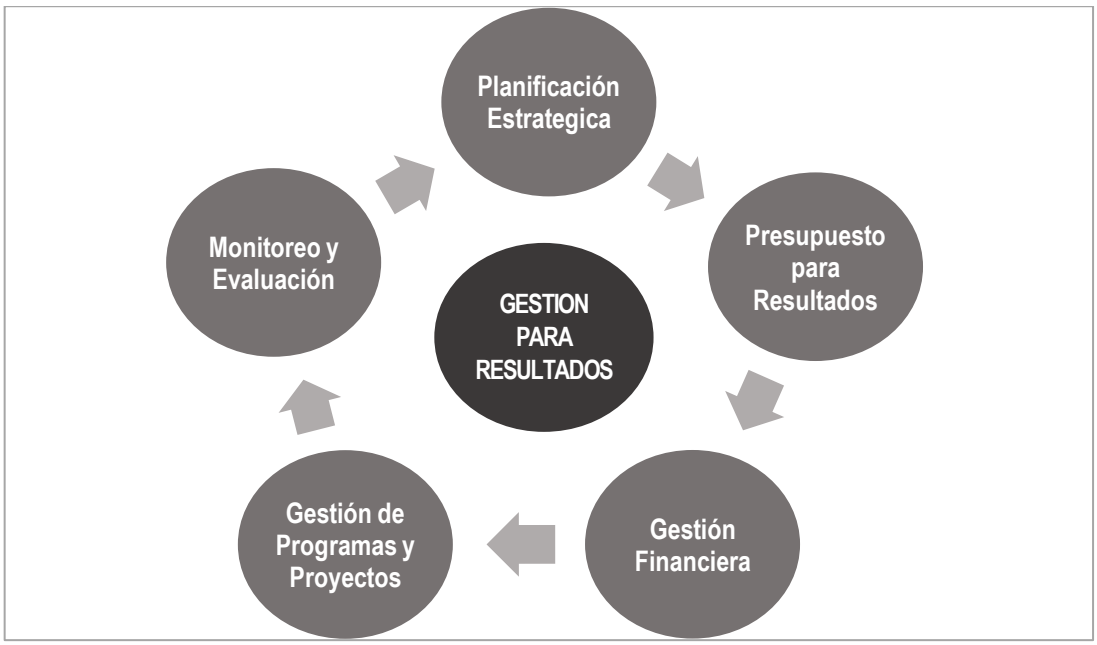
Por otra parte, la Gestión para Resultados, como un nuevo modelo de gerencia pública, contiene principios de generalización básica aceptados como verdaderos, los cuales se convinieron en el transcurso de la Segunda Mesa Redonda sobre Resultados desarrollada en la ciudad de Marrakech (Marruecos) en el 2004.

Preceptos que, son aplicables a diversos niveles dentro de una variedad de intervenciones, ya sea nacional, sectorial, regional y local e influencian en la aplicación de estrategias e instrumentos específicos en las distintas etapas de la programación nacional de desarrollo. De acuerdo con OCDE - BM (2005, p.10-13), se constituyen como principios de la GpR, los siguientes:

Principio 1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos. Principio 2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado. Principio 3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible. Principio 4. Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados. Principio 5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Los componentes del ciclo de gestión pública para obtener resultados, a los que también se les denomina pilares y que son indispensables en el proceso para la creación de valor público, de acuerdo a lo planteado por el BID (2011, p. 20), están integrados por: i) planificación estratégica; ii) presupuesto para resultados (PpR); iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, y v) monitoreo y evaluación. Cómo se puede apreciar en el gráfico siguiente:

Figura 6– Ciclo de la gestión para resultados.



Fuente: BID, Gestión pública para resultados en el desarrollo (2011).

De este modo, como un proceso integral (continuo y complementario) se debe considerar la planificación y el presupuesto, por cuanto no se puede planificar desconociendo la disponibilidad de los recursos financieros ni se debe presupuestar sin el referente esencial del planeamiento. Asimismo, el monitoreo y la evaluación se sostienen tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios: la determinación de los indicadores de desempeño es una parte primordial de la planificación, y los datos para elaborar esos indicadores se consignan en los servicios públicos en la mayoría de los casos. BID (2011, p. 11)

En ese mismo orden de ideas, cabe desatacar que se han establecido un conjunto de herramientas y mecanismos fundamentales que se aplican con más frecuencia en el proceso estratégico de la Gestión para Resultados, inclusive algunas de las cuales se disponen de manera alternada como soporte durante el curso de la gestión. A este respecto, el BID (2010), sostiene, "cada uno de los instrumentos mencionados puede ser visto como un engranaje que permite que la cadena de resultados funcione adecuadamente. Sin embargo, la sola existencia de los instrumentos no garantiza una gestión eficaz y eficiente". (p.14)

Tabla 1 – Instrumentos básicos de la gestión para resultados

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN RELATIVA A LA GpR
Plan estratégico de mediano plazo.	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.
Presupuesto para resultados.	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el Plan Estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.
Marco fiscal de mediano plazo.	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un periodo de tres años o más, que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto.

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN RELATIVA A LA GpR
Gestión financiera y de riesgos integrada.	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería.
Sistema de adquisiciones públicas.	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en internet.
Contratos de gestión.	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.
Incentivos.	Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
Estándares de calidad.	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.
Indicadores de desempeño.	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.
Evaluaciones.	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en cursos o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertenencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
Rendiciones de cuenta.	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de internet.

Fuente: BID, Gestión pública para resultados en el desarrollo (2011).

De manera accesoria, en el marco de la Gestión para Resultados, es conveniente resaltar que, además existe otro sistema administrativo que franquea todo el curso de acción, nos referimos al sistema de gestión de recursos humanos. Sobre lo cual, el BID (2010), recomienda:

> Para que la gestión del personal funcione de manera eficiente, se necesita establecer claramente la cadena de resultados y contar con un sistema de monitoreo que indique si las metas se están cumpliendo o no. Sin estos requisitos, no se puede fomentar una gestión de los recursos humanos orientada hacia la obtención de resultados, pues no existiría una base sólida para evaluar el desempeño de los funcionarios. (p.14)

Asi mismo, es relevante advertir que, la GpR es un marco de referencia cardinal dentro del enfoque de la NGP, cuya función es facilitar la creación de Valor Público (resultados) en virtud de la eficacia de los servicios que brinda a los ciudadanos. Sobre este particular, el BID (2010), afirma:

> En el centro del concepto de GpR se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (p.6)

Finalmente, en la perspectiva de la creación de valor público a través del proceso de Gestión para Resultados, se considera pertinente las proposiciones de Conejero Paz (2014, p. 35, 36), en cuanto que los directores y administradores gubernamentales deben cuestionarse lo siguiente: "¿Para qué sirve este servicio público?, ¿A quién se le rendirá cuentas? y ¿Cómo sabemos que hemos tenido éxito?", respecto a lo cual, precisa:

> Un enfoque para operacionalizar el concepto de valor público se estructura a través de la evaluación de programas y el análisis coste – efectividad, […] porque van más allá de las preferencias individuales, hacia los propósitos establecidos colectivamente (Moore, 1998:69). Su propuesta hace hincapié en tres aspectos de la actuación de las organizaciones públicas: a) la prestación de servicios que han alcanzado; b) los impactos reales sociales; y c) el mantenimiento de la confianza y la legitimidad de la organización.

Figura 7 – Creación de valor público a través de la gestión para resultados.

Fuente: Revista del CLAD – Reforma y Democracia N° 39 (2007, p.160).

CAPITULO III

METODOLOGIA DESARROLLADA

3.1. Diseño y alcance de la investigación.

El presente estudio, considerando que es un tema poco explorado en nuestro medio, se desarrolló bajo un esquema metodológico cualitativo – descriptivo e interpretativo, sobre el cual se ha construido una reflexión teórica cimentada en la aplicación de la técnica de análisis documental establecida por Joseph Kockelmans (1975), que se fundamenta en la interpretación (hermenéutica) de datos e información, observando esencialmente según, Petit y Gutiérrez (2007), los siguientes criterios básicos:

> 1) Ubicación y revisión de artículos científicos y técnicos especializados, 2) Categorización de los contenidos, 3) Explicación y ubicación de cada contenido dentro de la estructura de trabajo, 4) Identificación de lo esencial de cada contenido para dar respuesta al problema de investigación. (p. 209, 210).

Así mismo, sobre el método interpretativo de contenidos, cabe precisar que se ha tenido en consideración los postulados planteados por Martínez Miguélez (2014), respecto a la hermenéutica moderna, que citando a Kockelmans (1975), señala:

> No es un proceso especial, sino un método interpretativo que sigue el curso natural del mundo humano de comprender el proceso a través del cual las personas normales buscan el sentido de los fenómenos del mundo que los rodea. […] toda comprensión humana sería hermenéutica, en parte determinada por la cultura, la historia y nuestra condición histórica peculiar y personal, y en parte sería original, nueva, creadora y trascendería la cultura y la tradición. (p.19, 20)

En ese entendimiento, el enfoque de la investigación se ha materializado desde la perspectiva del paradigma interpretativo cualitativo, puesto que se aplicado la recopilación de datos sin cálculo numérico y/o estadístico para concertar preguntas o revelar resultados en el proceso de elucidación de la información. Para ello, de acuerdo con, Hernández, Fernández y Baptista (2010), en el desarrollo del estudio han observado las siguientes pautas y características:

1) Se plantea el problema pero no se sigue un proceso claramente definido; 2) No se inicia con una teoría en particular, se comienza examinando el mundo social y en este proceso desarrolla una teoría coherente con los datos recogidos y analizados, se basa más en una lógica y proceso inductivo; 3) No se busca probar hipótesis alguna; 4) Se basa en el método de recolección de datos no estandarizados ni completamente predeterminados; 5) Evalúa el desarrollo natural de los sucesos, no hay manipulación ni estimulación respecto a la realidad; y, 6) Se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de las personas y sus instituciones. (p.9)

Por otra parte, considerando la naturaleza del enfoque interpretativo, de acuerdo con lo que refiere Castro Monge (2010), el estudio se ha sujetado a los siguientes principios básicos:

1) Principio de abstracción y generalización: que relaciona los detalles ideográficos revelados a partir de la interpretación de los datos mediante la aplicación de los principios de círculo hermenéutico y contextualización a la teoría, con los conceptos generales que describen la naturaleza de la comprensión humana y la acción social; 2) Principio del razonamiento dialéctico: que exige sensibilidad con las posibles contradicciones entre las preconcepciones teóricas que orientaron el diseño de la investigación y los resultados finales -la historia que los datos cuentan- con sus subsecuentes ciclos de revisión; 3) Principio de múltiples interpretaciones: que requiere sensibilidad con las posibles diferencias de interpretaciones entre los participantes cuando se expresan en distintas versiones de la misma secuencia de hechos objeto de estudio; 4) Principio fundamental del círculo hermenéutico: que recomienda que toda la comprensión humana se alcanza por la interacción entre la comprensión de las partes interdependientes y el todo que forman; 5) Principio de contextualización: que exige una reflexión crítica del bagaje histórico y social del estado de la investigación, de esta forma la audiencia a la que va dirigido el caso pueda ver cómo se llega a la situación objeto de estudio; y, 6) Principio de interacción entre los investigadores y el sujeto de estudio: que demanda una reflexión crítica sobre cómo los datos que recaba el investigador se construyen socialmente por la interacción entre los investigadores y los participantes. (p. 39 y 40)

Finalmente, por su alcance, el estudio es descriptivo puesto que busca especificar cualidades, particularidades y aspectos significativos de las innovaciones organizacionales

desarrolladas en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, en cuanto a su complejidad (niveles jerárquicos, subdivisión de tareas y metas establecidas), las personas que laboran en ellas (tamaño), aplicación de tecnologías en los procesos operativos (sistematización) y la gestión del cambio alcanzado (innovación) en el marco de la PNMGP. De acuerdo con las pautas que refieren Hernández et al. (2010, p. 80).

3.2. Desarrollo del proceso de investigación.

La investigación estratégicamente se ha desarrollado en base al método de estudio de caso simple, como un único caso de análisis que no se descompone en subunidades de comparación. En esa orientación, según Yin K. (2009), se trata de "una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes". (p.18)

Asimismo, cabe precisar, con relación al estudio de caso simple como una estrategia cualitativa única y muy particular, por lo que, concuerdo con el punto de vista de García San Pedro (2010), quien refiere:

> Para Stake (1990), cada estudio de caso es un instrumento para aprender, por su parte Colas Bravo (1998a) señala que, si bien tradicionalmente a la metodología cualitativa se le ha identificado con el estudio de casos, esté no sería una metodología propiamente dicha, sino una forma de elección de sujetos u objetos para ser estudiados y que se caracteriza principalmente por prestar atención principalmente a cuestiones que específicamente puedan ser conocidas a través de casos. (p. 150)

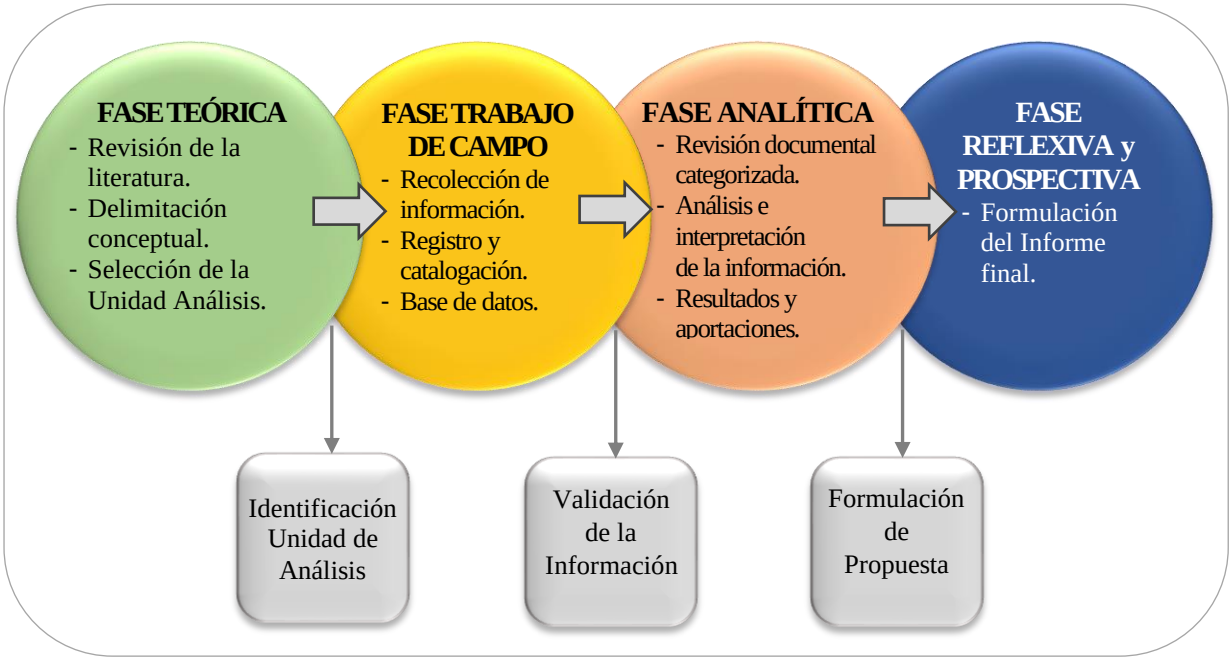
Por consiguiente, al tratarse de un estudio cualitativo, el ambiente o contexto ha estado configurado por el mismo caso y su realidad. No se utilizaron instrumentos sistematizados ni se establecieron a priori categorías. El propósito principal se orientó a documentar en profundidad los eventos, actos y acciones desarrollados por la entidad en estudio, a fin de "entender el suceso desde la posición de quienes lo vivieron", de acuerdo con lo que sugiere Orbegoso Villafane (2015, p. 112).

En ese sentido, las interrogantes de la investigación y los enunciados teóricos preliminarmente planteados al inicio del estudio han servido de referente o punto de partida para el

acopio de información desde los diferentes niveles de observación del caso, así como, para el ulterior análisis de la misma. Debiendo resaltar que, tanto las interrogantes de la investigación como las afirmaciones teóricas, incluyen los componentes (conceptos, dimensiones, factores o variables) sobre los cuales se obtuvo la información pertinente, que finalmente ha servido para presentar los trascendidos de la investigación en torno a una sucesión de análisis, interpretaciones y conclusiones que permitirán el afianzamiento de las teorías y los puntos de vista incluidos en el marco teórico del estudio. En correspondencia con lo que sugiere Martínez Carazo (2006, p. 179).

De acuerdo con el esquema metodológico adoptado, el estudio se ha desarrollado en cuatro fases: 1) Fase Teórica, que ha incluido la revisión de la literatura, delimitación conceptual, y selección e identidad de la unidad de análisis; 2) Fase Trabajo de Campo, que ha comprendido la recolección de información, registro y clasificación de los datos, así como la generación de una base de datos; 3) Fase Analítica, que ha implicado el desarrollo del análisis de caso, habiéndose efectuado la revisión documental, validación de la información, análisis de los resultados y las aportaciones; y, 4) Fase Prospectiva, que se orientó a la formulación del informe final, conteniendo los hallazgos y conclusiones e implicaciones de los mismos. Las fases desarrolladas en el proceso de la investigación se aprecian en la figura siguiente:

Figura 8 - Esquema metodológico de la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

3.3. Técnica e instrumentos de investigación aplicados.

Considerando su naturaleza, enfoque y alcance, para el desarrollo de la investigación se ha empleado como técnica para la obtención de datos, la recopilación documental escrita y bibliográfica a través de cuatro tipos básicos de información: 1) Información primaria; 2) Información secundaria; 3) Información referencial y de consulta general; y 4) Información especializada.

La información primaría ha estado constituida por documentos oficiales elaborados y formulados explícitamente en la misma unidad de estudio (Municipalidad Provincial de Lambayeque), y que tienen relación directa con la evolución del tema planteado (desarrollo organizacional e innovaciones). La información secundaria nos aportó referencias y datos complementarios relacionados con el tema en estudio, emitidos por fuentes externas a la unidad de estudio (bibliografías de libros, revistas, artículos científicos y técnicos, citas bibliográficas textuales o contextuales). Por otra parte, se acudió a información referencial o de consulta general, compuesta por documentos y literatura que abarca temas diversos, dentro de los cuales se han encontrado referencias sobre cuestiones sustanciales estrechamente relacionadas con la temática investigada (leyes, normas, directivas, tratados, tesis o estudios, informes, manuales, páginas web, linkografías, etc.). Finalmente, información especializada concerniente a las áreas específicas y concretas comprendidas en el estudio. Procedimiento seguido en clara observancia a lo sugerido por Cerda Gutiérrez (1993, p. 329).

Para la organización, codificación, categorización y transcripción, de la información documental recopilada, para efectos de su debida comprensión e interpretación (análisis) y posterior redacción del informe final, se utilizaron fichas bibliográficas de contenido, que facilitaron el análisis cualitativo de datos no estructurados y semiestructurados**,** permitiendo identificar temas, patrones y significados.

3.4. Delimitación del proceso de la investigación.

Fase 1: Teórica.

1.1. Revisión de la literatura.

Acorde con lo afirmado por Hernández Sampieri, et al. (2010), la revisión de la literatura "implica detectar, consultar y obtener la bibliografía (referencias) y otros materiales que sean

útiles para los propósitos del estudio, de donde se tiene que extraer y recopilar la información relevante y necesaria para enmarcar nuestro problema de investigación". (p. 53)

En ese sentido, la información obtenida en esta etapa se organizó y clasifico en tres tópicos: el primero sobre las teorías, postulados, fundamentos y proposiciones de las innovaciones organizacionales en el contexto de las ciencias administrativas; el segundo, referido a prácticas, experiencias y modelos de innovaciones organizacionales en el ámbito de la administración pública, en particular en el contexto de la Política de Modernización de la Gestión del Estado; y finalmente, el tercer contenido, se orientó a la gestión de los cambios y variabilidades organizacionales desarrolladas en el ámbito del gobierno local de la provincia de Lambayeque.

1.2. Delimitación conceptual.

El presente estudio se ha realizado bajo un razonamiento pragmático, delimitado por los conocimientos alcanzados con relación a las proposiciones teóricas y aplicativas vinculadas con el desarrollo organizacional, el proceso de modernización de la gestión pública y las innovaciones organizativas practicadas a nivel del gobierno local. Abarcando, a su vez, otros componentes como la definición de objetivos, recopilación de información y análisis de datos, apoyados por la experiencia y conocimiento profesional alcanzados por la autora de la investigación en el sector público, particularmente en gobiernos subnacionales. En ese contexto, se recurrió a fuentes tanto de documentación técnico informativa como de documentación científica apropiadas para el estudio, considerando su naturaleza cualitativa e interpretativa, que han servido como soporte para el análisis documental, desarrollo y prospectiva de la investigación.

1.3. Identificación de la unidad de análisis.

En esta etapa se definió, de manera holística, la variable organizacional como una sola unidad de análisis, bajo el enfoque de caso simple, de acuerdo con la metodología propuesta por Robert Yin (1994, p. 25). En ese sentido, las actividades de selección y acopio de información, ejecución del análisis e interpretación de datos y formulación de conclusiones relevantes se han desarrollado de acuerdo al nivel o tipo 1 (Unidad de análisis sencilla).

Es decir, se trata de una unidad de análisis en la cual se ha efectuado el estudio de un caso intrínseco con especificidades propias que, de acuerdo con Stake (2005), citado por Jiménez y Comet, (2016), "tienen un valor en sí mismo, que no ha sido seleccionado porque sea representativo de otros casos similares o porque ilustre un determinado problema o rasgo, sino porque el caso en si es de interés". (p.7).

Fase 2: Trabajo de campo.

2.1. Recolección de información.

En la etapa de recolección de datos se acudió a diversas fuentes de información sobre los diversos tópicos inherentes a la investigación con el propósito de garantizar la relación y validez de la información obtenida, en cumplimiento a los criterios de triangulación, es decir, "comprobar si desde diferentes perspectivas convergen los efectos explorados en el fenómeno objeto de estudio", como lo sugiere Martínez Carazo (2006, p. 185).

La utilización de diferentes fuentes para la recopilación de información, en las que se han incluido libros, revistas y artículos académicos especializados, publicaciones a través de internet y otros medios informáticos, documentos e informes técnicos de carácter oficial de organismos públicos y privados relacionados con la temática central (gestión pública y las innovaciones organizacionales en el gobierno local), se efectuó correspondiendo con los mecanismos, técnicas e instrumentos establecidos para el desarrollo del estudio.

Entre los principales documentos organizacionales recabados, como fuente primaria de la misma entidad objeto de estudio, se encuentran los Acuerdos de Concejo Municipal y Resoluciones de Alcaldía, así como los instrumentos normativos de gestión institucional: Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organización y Funciones (MOF), Clasificador de Cargos, Cuadro para Asignación de Personal (CAP) y los Informes Memoria de Gestión Anual, entre otros, elaborados y formulados por el gobierno local dentro del periodo de estudio.

Como fuente complementaria (secundaria), se recurrió a recopilar la información pertinente relacionada con el objeto de estudio, emitida en su oportunidad por organismos externos tanto internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto

Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), entre otros; como a nivel nacional, obteniéndose información normativa sustancial emitida principalmente por las entidades rectoras de los sistemas operacionales de la administración pública como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Secretaria de Modernización de la Gestión Pública de la Presidencia de Concejo de Ministros (SMGP-PCM), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), entre otros organismos públicos.

2.2. Registro y catalogación de la información.

El registro y catalogación de la información acopiada ha sido fundamentalmente una tarea de categorización y codificación, consistente en agruparla y la vez desagregarlas a nivel de categorías, subcategorías y componentes de análisis. Esta discriminación, se efectuó de acuerdo a ciertas similitudes, características, cualidades o propiedades en común. Este proceso, se efectuó siguiendo las pautas de Ander-Egg (1995), quien propone "agrupar una determinada clase de hechos o fenómenos y conocer su distribución es una forma de facilitar la manipulación de los mismos, pero no es explicarlos". (p. 12)

En ese sentido, con el propósito de facilitar la identificación, consulta y uso de toda la información obtenida, se procedió al registro y catalogación de manera descriptiva y temática. De acuerdo con Codina (2017), para los registros se estructuraron las correspondientes matrices de categorización y codificación, que muestran zonas llamadas campos, en los cuales se consignaron atributos identificables como: Título del artículo, fuente, fecha de publicación, autor(es), palabras clave, categorías, subcategorías y resumen. (p. 11)

Para tal efecto, se establecieron dos categorías, la primera denominada Innovaciones organizativas (IO) y la segunda, Modernización de la Gestión del Estado (MGE). Ambas, a su vez, de manera pertinente contienen sus propias subcategorías. En el caso de la primera categoría, comprende una sola subcategoría indicada como Estructural (IO-E), en la cual se incluyen los componentes: 1. Diseño organizacional y 2. Formalización, como unidades de contexto. Para la segunda categoría, se establecieron dos subcategorías: Gestión por Procesos (MGE-GpP), que abarca los tópicos 1. Procesos operativos o misionales, 2. Procesos estratégicos, y 3. Procesos de soporte o apoyo. La segunda subcategoría: Gestión para

Resultados (MGE-GpR), implica como unidades de contexto o ejes de análisis a los siguientes componentes: 1. Planificación estratégica y 2. Presupuesto para resultados.

2.3. Creación de la base de datos.

Con relación, al tratamiento organizado y sistemático de la documentación e información recabada, se procedió a la implementación de una base de datos especializada, la cual ha sido imprescindible para el proceso de revisión y registro de la misma. Al respecto, Codina (2017) precisa "las bases de datos académicas (o científicas) se consideran, con razón, el principal recurso de los mejores investigadores a la hora de iniciar un nuevo proyecto (o una tesis doctoral)". (p. 2)

En este caso, la base de datos creada ha sido de tipo documental, la cual sirvió para llevar a cabo las siguientes funciones de transformación de la información: Comparación de preguntas con documentos; Selección de los documentos más parecidos a las preguntas; y, Ordenación por relevancia de los documentos seleccionados. Como lo sugiere Codina (2017, p. 6)

En esta etapa, se organizó una base de datos fácilmente accesible que ha servido de soporte para la clasificación, identificación y disposición de toda la información acopiada. La misma que, considerando el enfoque interpretativo de la investigación, ha permitido realizar la triangulación de los datos sustentada en la verificación y comparación de la información obtenida de diferentes fuentes y en determinados momentos que finalmente dieron consistencia y credibilidad a los hallazgos e interpretaciones.

Fase 3: Analítica.

3.1. Revisión documental.

La revisión documental se constituyó en un mecanismo efectivo, previo a la fase hermenéutica de análisis de la información, por cuanto permitió identificar trabajos de investigación desarrollados con anterioridad relacionados con la misma línea y temática establecida para el estudio. Facilito construir premisas de partida, consolidar autores y elementos para elaborar la base teórica, determinar relaciones entre trabajos análogos, establecer semejanzas y diferencias entre trabajos realizados y los objetivos e ideas generados para el presente estudio; así como, la categorización descriptiva de experiencias sobre los temas

más abordados con sus respectivos esquemas observacionales. Finalmente, se tamizaron aquellos documentos e información que no se ajustaban a los propósitos de la investigación.

Bajo este esquema, para propiciar la adecuada verificación de las fuentes de información y en particular la obtención de datos, de acuerdo con la sugerencia de Barbosa, Barbosa, y Rodríguez (2013), citando a (Hoyos, 2000; Castañeda, 2004; Fernández, 2008), se elaboró y formulo una ficha de recolección de datos como instrumento que apoyo la filtración de la información de interés específico. (p. 91)

3.2. Análisis de la información.

Culminada la etapa anterior, se efectúo un proceso de análisis vasto y ordenado de la información obtenida con la finalidad de conocer las relaciones advertidas entre la información obtenida en las categorías establecidas con respecto al marco teórico propuesto a fin de integrar, determinar y describir su relación, con el propósito de conceptualizar, comprender e interpretar el caso estudiado.

Según, Martínez Carazo (2006), citando a (Jones, 1985:25), en una investigación cualitativa, "lo principal es generar una comprensión del problema de investigación, en lugar de forzar los datos dentro de una lógica deductiva derivada de categorías o suposiciones". (p. 186)

Considerando la naturaleza de la investigación, bajo el método de estudio de caso, acorde con Yin (1994), el procedimiento de análisis de los datos se efectúo orientado por la literatura registrada en el marco conceptual de la investigación, siguiendo, además, las pautas y criterios sugeridos sobre el particular:

> i) Lectura y relectura de la información y documentos acopiados provenientes de fuentes primarias y secundarias, organización de los datos recolectados mediante el uso de códigos y categorías; ii) Constante comparación de los códigos y categorías que aparecían con los subsecuentes datos recolectados y con los conceptos sugeridos por la literatura; y, iii) Búsqueda de relaciones entre las categorías que emergieron de los datos procesados y los resultados producidos. (p. 102)

Asimismo, para la valoración y comprensión de la información, se recurrió al empleo de la técnica de análisis de contenido, que ha permitido tratar y analizar adecuadamente los datos cualitativos de la investigación. Respecto a lo cual, Cáceres (2003), la refiere como:

> Un conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones utilizando procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, citando a Bardin, (1996, p. 29). Precisando a continuación que, el propósito del análisis de contenido es la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción (o eventualmente de recepción), con ayuda de indicadores (cuantitativos o no). (p. 55)

De otra parte, de manera complementaria, se ha considerado para la aplicación del referido procedimiento en el estudio, la apreciación de López Noguero (2002), en cuanto que:

> A juicio de Bardin (1986:7) el análisis de contenido es un conjunto de instrumentos metodológicos, aplicados a lo que él denomina como ≪discursos≫ (contenidos y continentes) extremadamente diversificados. El factor común de estas técnicas múltiples y multiplicadas -desde el cálculo de frecuencias suministradoras de datos cifrados hasta la extracción de estructuras que se traducen en modelos- es una hermenéutica controlada, basada en la deducción: ≪la inferencia≫. (p. 173)

El proceso de análisis de contenido, se operacionalizo implementando las siguientes etapas: el universo, la muestra, la unidad de análisis, las unidades de contexto, la categoría, la codificación y la cuantificación (registro); en concordancia con lo que sugiere Fernández Chaves (2002, p. 41).

También, es necesario resaltar que, durante el análisis de contenido, el proceso de lectura para la extracción de los datos, se desarrolló siguiendo el método científico, es decir, de manera sistemática, objetiva, replicable, y valida, que es una característica que lo distingue de otras técnicas por cuanto ha permitido combinar intrínsicamente la observación y producción de los datos, y la interpretación o análisis de los datos, tal como lo plantea Andréu Abela (2002, p. 2).

Debiendo precisarse al respecto que, el universo está constituido por diferentes publicaciones y documentos provenientes de diferentes fuentes de emisión, tanto internamente generados por la entidad objeto del estudio como por entidades externas entre las que se encuentran instituciones y organismos públicos sectoriales de nivel nacional; la muestra

sustantiva está conformada por 17 documentos oficiales entre informes e instrumentos técnico normativos de gestión institucional de la municipalidad provincia de Lambayeque generados durante el periodo estudiado, los cuales están directa e indirectamente relacionados con las categorías, subcategorías, unidades de análisis y sus respectivos componentes.

La Unidad de Análisis está determinada de manera medular por la estructura organizacional de la entidad; como unidades de contexto, denominadas también ejes de análisis, de acuerdo a las categorías y sus respectivas subcategorías previamente establecidas, se han definido de la manera siguiente: 1. Diseño Organizacional, y 2. Formalización, ambas como componentes de la Categoría: Innovaciones Organizativas (IO), Subcategoría: Estructural (IO-E); y de otra parte, en la Categoría: Modernización de la Gestión del Estado (MGE), Subcategoría: Gestión por Procesos (MGE-GP), compendia los ejes de análisis: 1. Procesos Operativos o Misionales, 2. Procesos Estratégicos, y 3. Procesos de Soporte o Apoyo; y finalmente, en la misma categoría, la Subcategoría: Gestión para Resultados (MGE-GR), incluye los componentes 1. Planificación Estratégica y 2. Presupuesto para Resultados.

De manera particular, en el procedimiento de análisis de contenido se optó por aplicar el modelo integrado de desarrollo inductivo/deductivo, denominado por Green y Thorogood (2009) de rango intermedio. El cual, como lo refieren Fuentes-Doria, Toscano-Hernández, Malvaceda-Espinoza, Díaz Ballesteros, y Díaz Pertuz (2020), "son el vínculo entre los conceptos abstractos de la macroteoría y el comportamiento observable de las personas en entornos cotidianos. Ello conduce a contrastar una y otra, y a partir de ahí crear teoría". (p.85)

Con el propósito de lograr el mayor nivel de confiabilidad y calidad de la información estudiada, se aplicó la técnica de Triangulación de Datos, la cual, según Alzás y Casa García (2017), convencionalmente "es la más utilizada en la investigación social y su aplicación requiere de la obtención de información sobre el objeto de investigación, mediante diversas fuentes que permitan contrastar los datos recogidos". Precisando, singularmente sobre la triangulación de datos, en alusión a Denzin (1970), que "también ayuda a obtener un mayor desarrollo y enriquecimiento teórico, conformándose la búsqueda de fuente de datos según criterios espacio-temporales y distintos niveles de análisis según la persona y el objeto de estudio". (p. 401)

La triangulación de datos realizada, fue de carácter temporal, considerando que los datos recogidos y analizados corresponden a distintos periodos de gestión municipal y fechas de publicación, entre los años 2012-2018, que sirvieron para comprobar si los resultados han sido constantes.

El objetivo principal de esta etapa ha sido identificar, interpretar y conceptualizar correcta y acentuadamente, a través de la información examinada, los tópicos relevantes del caso estudiado; que ha permitido superar los sesgos presentados durante la investigación, así como una mayor comprensión del mismo, elementos necesarios para el desarrollo de la subsiguiente etapa de Resultados.

3.3. Resultados y aportaciones.

Esta etapa, que se desenvolvió paralelamente a la etapa antes referida, es la resultante del análisis del contenido de la información en estudio, la cual se efectuó de manera progresiva y que finalmente facilitó el entendimiento cabal del caso investigado.

En ese marco, la organización y definición de los resultados determino ideas y conceptos muy importantes relacionados con las dos dimensiones (categorías) principales en las que se han desenvuelto las innovaciones organizativas en la entidad durante el periodo de estudio. Trascendidos, particularmente en lo relevante y sustancial, que fueron sujetos de la correspondiente interpretación y significación respecto al problema abordado en la investigación y que finalmente, a través de las conclusiones derivadas, se han concretado en los aportes del estudio.

Al respecto, Rodríguez, Gil, y García, (1999), señalan que “el proceso de investigación culmina con la presentación y difusión de los resultados. De esa forma el investigador no solo llega a alcanzar una mayor comprensión del fenómeno objeto de estudio, sino que comparte esa comprensión con los demás”. (p. 76)

Fase 4: Reflexiva y prospectiva

4.1. Informe final: Conclusiones, implicaciones y proposiciones

El Informe final se ha formulado en el marco de una estructura lineal, como lo recomienda Yin (2003) mencionado por Ceballos–Herrera (2009, p. 420), en el que se han incluido los procedimientos y atributos apreciables surgidos en el desarrollo de cada una de las fases de la metodología establecida para el estudio. Para ulteriormente, describir de manera

minuciosa y exhaustiva los resultados y hallazgos obtenidos y sus implicancias. Así como, en el apartado final, efectuar proposiciones que "pueden contribuir positivamente a la exploración, construcción o desarrollo de perspectivas teóricas rigurosas en torno a las organizaciones", tal como lo refiere Bonache (1999), citado por Castro Monge, (2010, p. 37).

Por último, cabe hacer mención que, en la elaboración y formulación del informe final, que es de corte prominentemente cualitativo – descriptivo e interpretativo, se ha buscado siempre ofrecer "una respuesta al planteamiento del problema y fundamentar las estrategias que se usaron para abordarlo, así como los datos que fueron recolectados, analizados e interpretados por el investigador", como lo sugieren Munhall y Chenail, 2007; McNiff y Whitehead, 2009, citados por Hernández Sampieri, et al. (2014, p. 524)

CAPITULO IV

RESULTADOS Y DISCUSION

4.1 ANÁLISIS Y SINTESIS

En esta parte esencial del estudio, se revelan los trascendidos logrados al término de la etapa de análisis de la documentación y de los datos obtenidos en la fase de trabajo de campo, con relación a los objetivos específicos planteados para la investigación. Este apartado, contiene, en dos subapartados, los resultados concernientes al proceso de identificación, conocimiento, composición e interpretación holística de la información referida a las categorías, subcategorías y específicamente de las unidades de contexto del estudio, que a continuación se exponen:

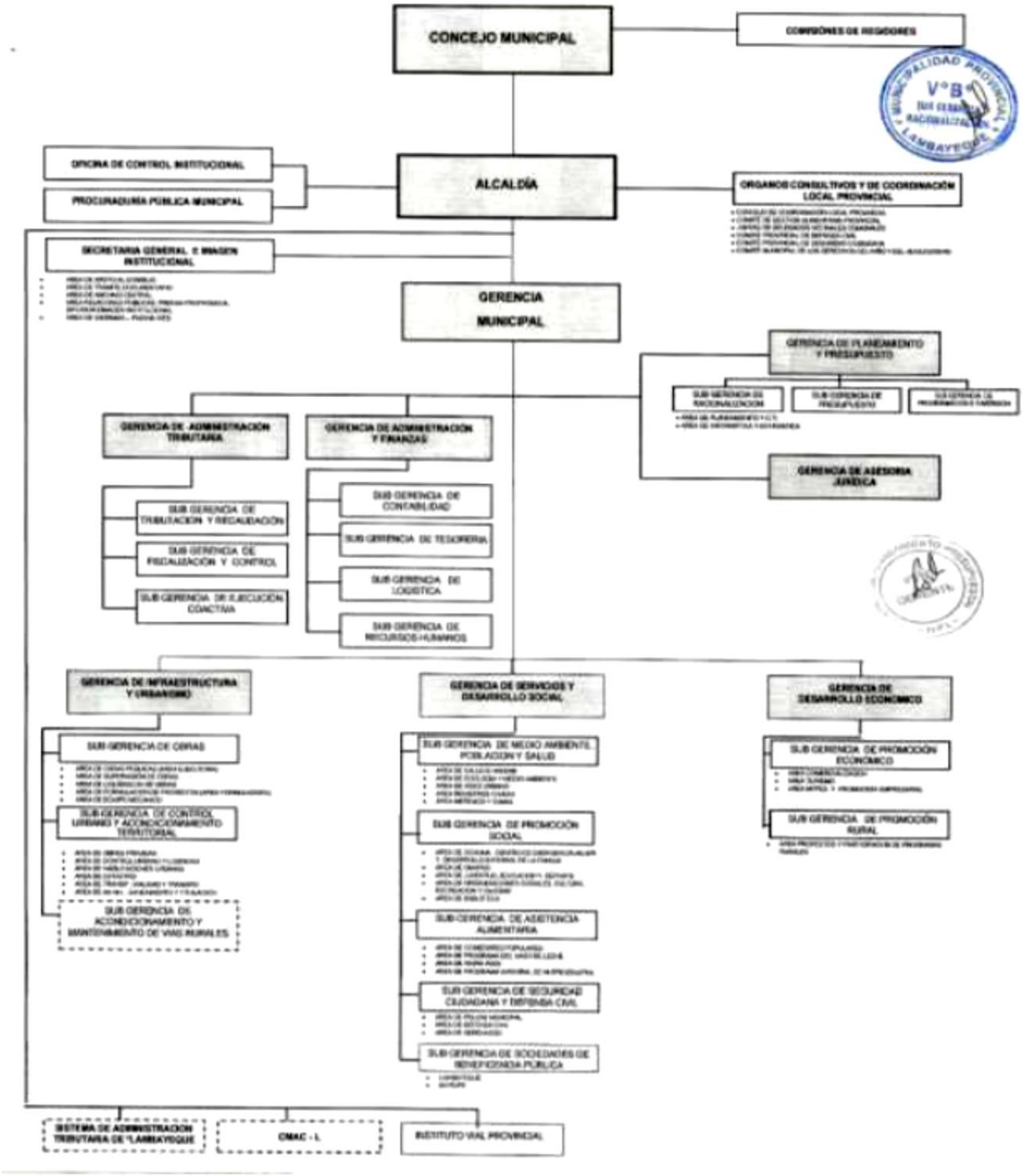
4.1.1. Con relación a las innovaciones organizativas estructurales efectuadas en el contexto del proceso de modernización de la gestión pública, en el gobierno provincial de Lambayeque.

De acuerdo a los documentos e información analizados, correspondientes al periodo establecido para el estudio, se puede advertir que en el gobierno provincial de Lambayeque se realizaron variaciones sucesivas a la estructura organizacional de la entidad, mediante Ordenanza Municipal N° 003/2011-MPL, del 21 de febrero 2011; Ordenanza Municipal N° 001/2014-MPL, del 23 de enero 2014; y Ordenanza Municipal N° 029/2016-MPL, del 17 de agosto 2016, que aprueban los correspondientes Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), en las cuales se ha establecido como consideración sustentatoria y justificativa de los cambios, sea de carácter técnico y legal, la aplicación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

La estructura organizacional determinada en el año 2011, se orienta medianamente al cumplimiento de las competencias y funciones en las materias establecidas en el Art. 73 ° de la Ley Orgánica de Municipalidades, como son: 1) Organización del espacio físico – Uso de Suelo; 2) Servicios Públicos Locales; 3) Protección y Conservación del Medio Ambiente; 4) Desarrollo y Economía Local; 5) Participación Vecinal; 6) Servicios Sociales Locales; y, 7) Prevención, Rehabilitación y Lucha Contra el Consumo de Drogas.

En ese contexto, como se advierte a continuación, se trata de una estructura funcional, de complexión vertical, donde predomina la línea de mando y la jerarquía, es decir definida como una "organización formal en la que se establecen los niveles jerárquicos y se especifica la división de funciones, la interrelación y coordinación que debe existir entre los diferentes órganos y unidades orgánicas de una entidad a efectos de lograr sus objetivos". (DS N° 043-2006-PCM)

Figura 9 - Estructura orgánica de la Municipalidad Provincial de Lambayeque aprobada por la Ordenanza Municipal N° 003/2011-MPL



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones – MPL, 2011.

Los cambios generados en el año 2014, en la estructura orgánica, con relación a la organización aprobada en el año 2011, particularmente se orientaron a la creación de unidades orgánicas a nivel de los órganos de segundo nivel organizacional, tanto de línea como de administración interna, como lo fue el de la Subgerencia de Gestión de Riesgo de Desastres incorporada de manera inapropiada a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

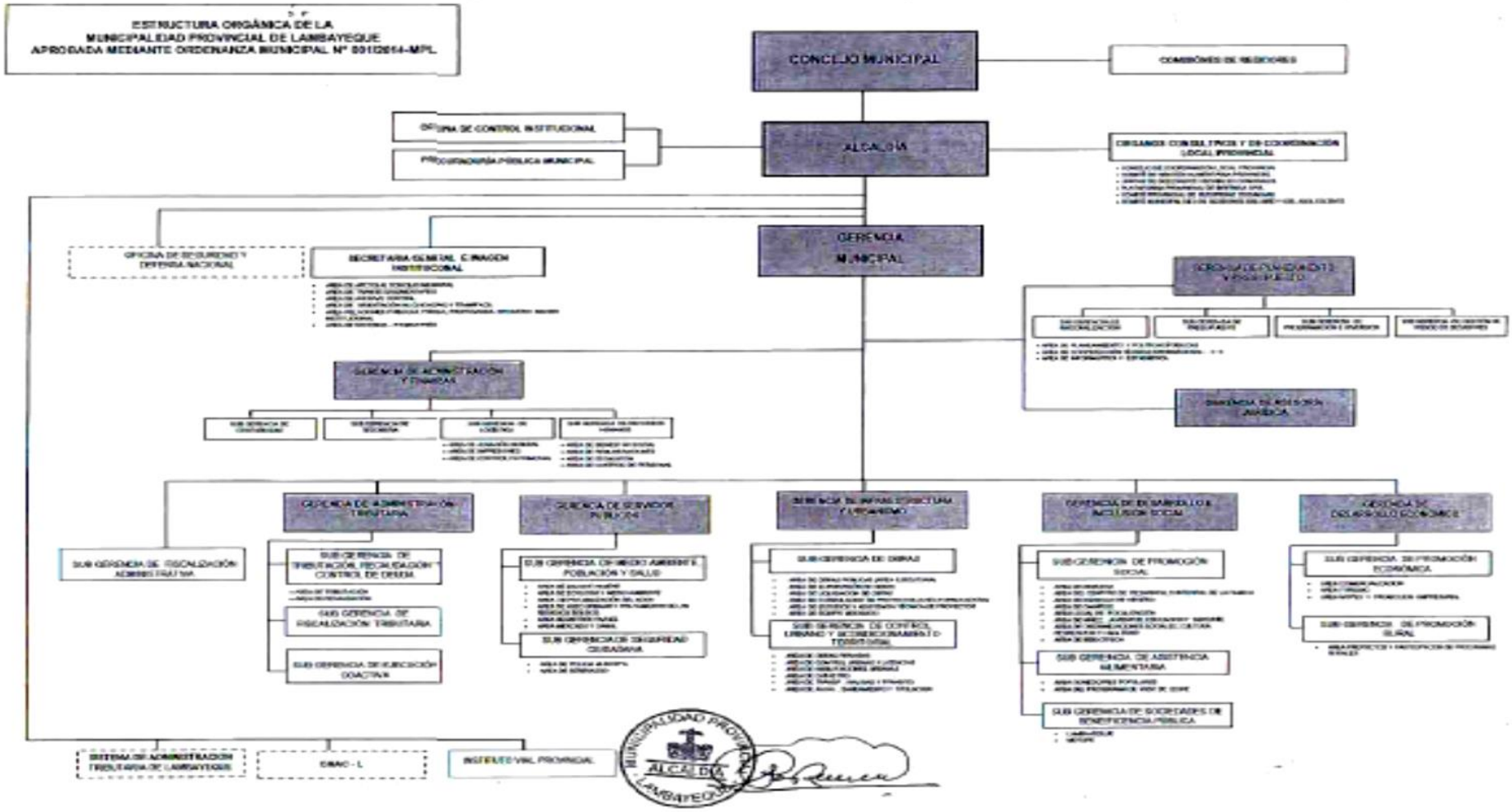
Así mismo, a nivel de los órganos de línea, se incrementaron dos unidades orgánicas. Siendo una de ellas la Gerencia de Administración Tributaria, que dejo de ser un órgano de apoyo para convertirse en una unidad técnico normativa y ejecutiva en el desarrollo de las funciones propias del sistema tributario municipal. De otra parte, fragmentando a la Gerencia de Servicios y Desarrollo Social, existente a esa fecha, se creó la Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social, como un órgano encargado de mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza de la provincia de Lambayeque. Las competencias de medio ambiente, población y salud, así como de seguridad ciudadana, quedaron asignadas a la Gerencia de Servicios Públicos.

Paralelamente, de manera poco usual en las organizaciones públicas, se creó una unidad de línea, de menor rango, denominada Subgerencia de Fiscalización Administrativa, que depende directamente de la Gerencia Municipal, a la cual, según el ROF aprobado, se le concedieron atribuciones como "encargada de ejercer funciones de fiscalización al cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones de carácter administrativos de los servicios públicos municipales conducidos por personas naturales y jurídicas sustentadas en normas administrativas municipales en el marco de la Ley Organiza de Municipalidades".

Sin embargo, se ha podido observar que en las modificaciones efectuadas en esa oportunidad, se ha mantenido el modelo tradicional de la organización funcional, bajo el enfoque burocrático generalmente aplicado en la administración pública del país, donde prima el criterio de estricta observancia de las funciones internas vinculadas con la regulación determinada en los instrumentos de gestión institucional, en menoscabo, generalmente, del bienestar de los ciudadanos como receptores finales de los servicios públicos de calidad.

Las variaciones realizadas a la estructura organizativa de la entidad en el año 2014, se muestran a continuación:

Figura 10 - Estructura orgánica de la Municipalidad Provincial de Lambayeque aprobada por la Ordenanza Municipal N° 001/2014-MPL



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones – MPL, 2014.

Finalmente, en el año 2016, se efectúan nuevas variaciones en la arquitectura organizacional de la entidad. En esa oportunidad, a nivel de los órganos de administración interna, que incluyo la conversión de la Subgerencia de Recursos Humanos en una unidad de nivel superior de Gerencia, sustrayéndola de la subordinación de la Gerencia de Administración y Finanzas, sin una explícita justificación o sustento técnico legal firme. Al respecto, el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, norma vigente en la época, que establecía los lineamientos técnicos para la formulación del ROF y diseño de la estructura orgánica en las instituciones de la administración pública, determinaba categóricamente que la Oficina de Administración o la que haga sus veces tenia a cargo las funciones de gestión de recursos humanos, finanzas, logística y servicios auxiliares, control patrimonial, contabilidad, sistemas de información y comunicación, entre otros.

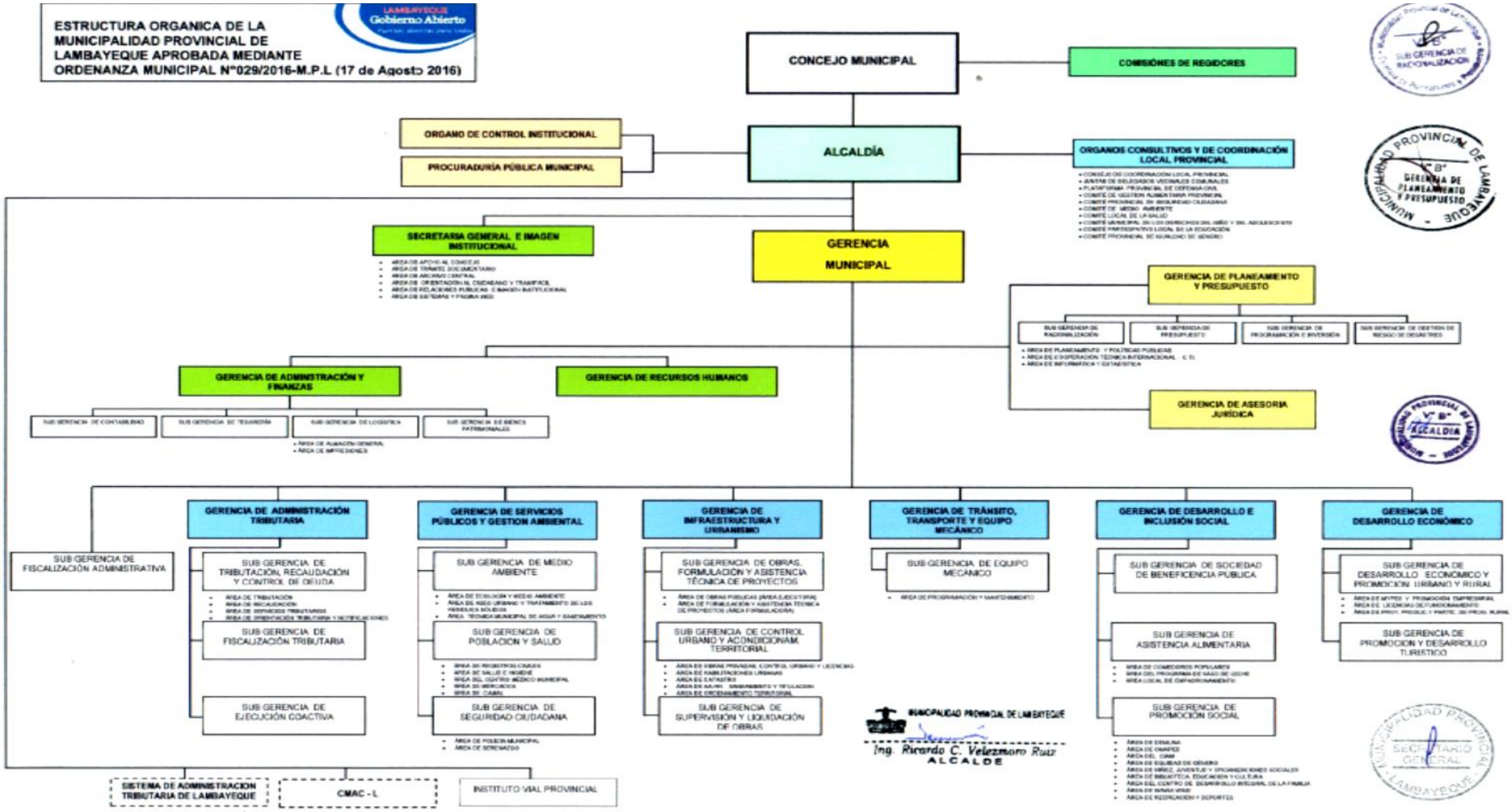
De otra parte, referente a los órganos de línea, particularmente a la Gerencia de Servicios Públicos, se le incremento una unidad orgánica interna al crearse la Subgerencia de Población y Salud que estaba agrupada dentro de las funciones que desarrollaba la Subgerencia de Medio Ambiente.

Asímismo, continuando con los órganos de línea, se creó la Gerencia de Transito, Transporte y Equipo Mecánico, a la que se le asignaron dos áreas funcionales: el Área de Infracciones, Inspecciones y Depósito Vehicular, y el Área de Parque Automotor, Autorizaciones y Licencias de Conducir; además, de la Subgerencia denominada de Equipo Mecánico.

En definitiva, se puede advertir que los cambios practicados en esa oportunidad no exponen de manera suficiente y convincente el correspondiente sustento técnico y legal, que justifiquen la ineludible necesidad de un mayor crecimiento en la estructura organizacional de la entidad. Ni tampoco, consideramos, pueden ser asociados como parte del proceso de implementación de modernización de la gestión pública, ni de la aplicación de la política nacional de modernización del Estado, que sugiere sobretodo coherencia y racionalidad para definir la estructura organizativa en las entidades gubernamentales.

A continuación, en la siguiente figura gráfica, se aprecia la arquitectura organizativa adoptada, a partir del 2016, por la Municipalidad Provincial de Lambayeque:

Figura 11 - Estructura orgánica de la Municipalidad Provincial de Lambayeque aprobada por la Ordenanza Municipal N° 029/2016-MPL



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones – MPL, 2016.

Para entender, con mayor detalle y profundidad, las implicancias de las modificaciones observadas en la estructura organizativa de la municipalidad, explicamos a continuación los detalles pertinentes a nivel de las respectivas unidades de contexto, formulados de acuerdo a los criterios teóricos y metodológicos establecidos para el presente análisis.

1. Diseño organizacional, evolución y efectos.

En las tres oportunidades que se efectuaron modificaciones sustanciales a la estructura organizativa, determinaron relevantes variaciones incrementales en los distintos niveles organizacionales, ya sea en los órganos de alta dirección, asesoramiento, de línea y de apoyo, que se manifiesta de manera evidente en la composición y capacidad de las unidades y subunidades orgánicas creadas, pasando de un total de 35 unidades orgánicas en el año 2012 a 43 en el año 2016, como se puede apreciar a continuación:

Tabla 2 - Variaciones en la estructura organizacional - Municipalidad Provincial Lambayeque

Nivel de Órganos establecidos	2012			2014			2016		
	Unid.	Sub Unid.	Total	Unid.	Sub Unid.	Total	Unid.	Sub Unid.	Total
Alta Dirección	3	3	6	3	3	6	3	3	6
Control Institucional	1	-	1	1	-	1	1	-	1
Defensa Judicial	1	-	1	1	-	1	1	-	1
Asesoramiento	2	3	5	2	4	6	2	4	6
Apoyo	2	7	9	1	4	5	2	4	6
Línea	3	9	12	5	13	18	6	16	22
Desconcentrado	1	-	1	1	-	1	1	-	1
Totales	13	22	**35**	14	24	**38**	16	27	**43**

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia los ROF–MPL, 2012, 2014, 2016.

Las modificaciones efectuadas a la estructura orgánica antes descritas, repercutió de sobremanera en el incremento de la burocracia administrativa con nuevos cargos o puestos laborales. Al respecto, se aprecia que en el Cuadro para la Asignación de Personal (CAP) del año 2010, aprobado con la Ordenanza Municipal N° 015-2010-MPL, se establecían 462 plazas o cargos funcionales para la entidad; sin embargo, en el CAP al 2017, aprobado mediante la Ordenanza Municipal N° 030-2017-MPL, la cobertura se elevó a 673 cargos, denotándose una

variación de 211 nuevos puestos laborales, que representa un significativo aumento del 46% en los dos últimos periodos de gestión municipal, tal como se puede advertir a continuación.

Tabla 3 - Distribución de puestos laborales - Municipalidad Provincial Lambayeque

Nivel de Órganos establecidos	Año 2010	Año 2017	Variaciones	
			Numérica	Porcentual
Alta Dirección	8	8	0	0%
Control Institucional	5	7	2	40%
Defensa Judicial	3	4	1	33%
Asesoramiento	16	32	16	100%
Apoyo	94	85	(9)	(10%)
Línea	332	537	205	62%
Desconcentrado	4	0	(4)	(100%)
Totales	**462**	**673**	**211**	**46%**

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia el CAP de loa años 2010 y 2017.

Otro aspecto importante revelado, atañe a la motivación de las modificaciones efectuadas a la estructura organizacional. En todos los casos, los documentos oficiales aprobatorios de estos actos procedimentales, Ordenanza Municipal N° 003/2011-MPL, Ordenanza Municipal N° 001/2014-MPL, y Ordenanza Municipal N° 029/2016-MPL, no precisan informe o instrumento similar que desarrolle y/o sustente los principios, criterios técnicos y las reglas generales o procedimientos que se adoptaron para la creación de nuevas unidades orgánicas en la entidad.

En la situación referida, se percibe que, en el transcurrir del periodo 2012-2017, para la creación de unidades orgánicas y modificación de su estructura, la entidad no expone los mecanismos de cautela y control adoptados para determinar y sustentar la axiomática necesidad de variar de manera reiterada su organización, por cuanto las referidas decisiones han implicado asimismo la generación de una significativa carga burocrática de personal con la consiguiente demanda de mayores recursos presupuestarios y financieros en el tiempo.

Se debe reseñar, que entre los principios sustanciales establecidos en su oportunidad y que orientan el modo de organizarse de una entidad pública, en el entorno del proceso de

modernización de la gestión del Estado, se establecen: legalidad de las funciones, evitar duplicidades, especialidad en razón a la función y ámbito territorial, asignación de competencias, simplificación de funciones, objetivos y propósitos claros y precisos, jerarquía, autoridad y responsabilidad, coordinación y control, entre otros, según los Lineamientos para la elaboración y aprobación del ROF, definidos por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

2. Formalización y resultados estratégicos.

En cuanto a los documentos de gestión estratégica que se encuentran vinculados con la materia de estudio, en principio concurre el Plan Estratégico Institucional para el periodo 2011-2014, aprobado por la Resolución de Alcaldía N° 0197/2011-MPL-GM-GAJ, que incluía el objetivo general 4, que determinaba "Fortalecer la democracia, la gestión pública responsable, transparente, participativa y libre de corrupción. Se promueve la institucionalidad democrática. Promueve los derechos y la dignidad de las personas"; respecto a lo cual, se disponía programar actividades que conlleven a modernizar la administración y gestión operativa de la municipalidad, a través de una adecuada estructura orgánica, racionalización administrativa y optimización de procesos de planificación y control del gasto. (actualización de los instrumentos de gestión municipal: ROF, MOF, CAP, PAP).

Subsiguientemente, el Plan Estratégico Institucional para los años 2014-2017, aprobado mediante la Ordenanza Municipal N° 030-/2016-MPL, en el cual se modificó el enunciado del objetivo estratégico 4, de la manera siguiente: "Promover acciones, programas para mejorar sensiblemente la calidad de la gestión pública municipal y su mejor articulación con la sociedad civil y el empresariado, reduciendo las distancias que los separan". Estableciendo, a su vez, como acción estratégica "desarrollar instrumentos de gestión orientados a reformar la labor de la municipalidad en función a la calidad del servicio al ciudadano, y articulando con la sociedad civil y el empresariado mediante acciones de participación y concertación".

Por otra parte, en los informes Memoria de Gestión Anual, correspondientes al periodo 2012-2017, en los cuales se muestra y expone de manera reseñada el desarrollo de los programas, actividades y resultados alcanzados de modo secuencial durante esa época, se puede advertir que, se establece como principal objetivo institucional del gobierno local: "Desarrollar y fortalecer la organización municipal, a través de la incorporación de una gestión eficiente para lograr el adecuado equilibrio económico de la municipalidad". Sin embargo, se

repara también que, en ninguno de los documentos de gestión antes referidos se considera e indican los efectos y/o logros obtenidos con relación a los cambios organizacionales efectuados a la estructura de la entidad en el contexto del proceso de modernización de la gestión pública con el propósito de propiciar el mejoramiento de la gestión municipal y en particular la calidad en los servicios locales que se ofrecen a los ciudadanos.

De acuerdo a la política nacional de modernización de la gestión pública, esta se encuentra orientada a resultados efectivos en las organizaciones públicas, debiendo en primer lugar determinar objetivos precisos y articulados, tanto a nivel sectorial así como territorial (nacional, regional y local), definidos en metas de producción (cantidades de servicios de una determinada calidad) que se ofertarán como resultado, para un mayor nivel de satisfacción del ciudadano-cliente; y, en segundo término, se deben reasignar oportuna y cabalmente los recursos presupuestales para maximizar los niveles de producto y resultados esperados. Es decir, establecer el presupuesto en función de los objetivos determinados en los planes, con lo cual se busca llegar "a una mayor eficiencia y eficacia del gasto público a través de una completa vinculación entre los recursos públicos asignados y los productos y resultados propuestos para favorecer a la población", (Acuña, Huaita, & Mesinas, 2012, p. 2)

En el nuevo enfoque de modernización de la gestión pública, uno de los instrumentos más importante donde se refleja la capacidad y desempeño de las entidades del Estado con relación al cumplimiento de su misión, competencias y funciones principales asignadas, indudablemente lo constituye el presupuesto institucional, que desde el año 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas lo ha denominado Presupuesto por Resultados (PpR), reorientando su concepción y finalidad hacia la obtención de objetivos estratégicos prioritarios, previamente determinados a través del planeamiento y programación estratégica, buscando esencialmente mejorar la eficiencia y eficacia tanto en la asignación de los recursos públicos, así como en la calidad del gasto ejecutado, a fin de promover el desarrollo económico y social del país, y en particular lograr el cierre de brechas y la disminución de la pobreza en el territorio nacional.

En ese contexto, se puede observar que la entidad, entre los años del 2014 al 2017, además de las modificaciones organizativas efectuadas, obtuvo la asignación progresiva de recursos presupuestarios provenientes de diferentes fuentes de financiamiento. Pero que, en cuanto a la gestión económico-financiera realizada en ese periodo, al parecer, no lograron una

correlación positiva de rentabilidad social respecto a la ejecución del gasto presupuestal y la gestión para resultados, como se advierte seguidamente.

En el ejercicio fiscal 2014, el presupuesto institucional total (PIM) asignado fue de 96’298, 253 soles, sin embargo, la ejecución del gasto alcanzo la suma 57’563,481 soles, que representa tan solo el 59.8% del logro previsto para el año, como se puede apreciar a continuación:

Tabla 4 – Desarrollo del presupuesto institucional año 2014
Municipalidad Provincial de Lambayeque

Detalle	Presupuesto Institucional de Apertura (1)	Presupuesto Institucional Modificado (2)	Ejecucion al Trimestre Anterior (3)	Ejecucion al Trimestre (4)	Ejeción Total (5)=(3)+(4)	Saldo (6)=(2)-(5)	Avance % (7)=(5)/(2
ORDINARIOS	1,778,875	35,104,945	7,484,355	6,140,511	13,624,866	21,480,079	38.8
DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,108,005	2,596,678	1,985,266	534,400	2,519,666	77,012	97.0
POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	0	0	0	0	0	0	0.0
IES Y TRANSFERENCIAS	0	12,868,529	626,173	2,895,768	3,521,941	9,346,588	27.4
DETERMINADOS	24,888,394	45,728,101	27,626,868	10,270,140	37,897,008	7,831,093	82.9
OBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	3,655	8,519,506	2,297,419	1,811,551	4,108,970	4,410,536	48.2
S MUNICIPALES	1,382,185	4,162,933	2,284,372	1,608,452	3,892,824	270,109	93.5
COMPENSACION MUNICIPAL	23,502,554	33,045,662	23,045,077	6,850,137	29,895,214	3,150,448	90.5
CIONES A FONDOS	0	0	0	0	0	0	0.0
CION EN RENTAS DE ADUANAS	0	0	0	0	0	0	0.0
BRECANON, REGALIAS Y PARTICIPACIONES	0	0	0	0	0	0	0.0
SUB - TOTAL DE RECURSOS DETERMINADOS:	24,888,394	45,728,101	27,626,868	10,270,140	37,897,008	7,831,093	82.9
TOTAL:	28,775,274	96,298,253	37,722,663	19,840,818	57,563,481	38,734,772	59.8

Fuente: Portal de Transparencia Estándar - MPL.

En el año 2015, se aprecia cierta mejora en la gestión presupuestaria financiera. Notándose, que la asignación de recursos fue más realista a la capacidad de gasto de la entidad con relación al ejercicio anterior; en esa oportunidad el presupuesto institucional modificado

alcanzo la cifra de 77’330,970 soles, en sus diferentes fuentes de financiamiento. En cuanto a la ejecución del gasto, por todo concepto, lograron la suma de 66’172,125 soles, que expresa el 85.6% de cumplimiento de la meta presupuestaria, lo cual se observa en la gráfica siguiente:

Tabla 5 – Desarrollo del presupuesto institucional año 2015
Municipalidad Provincial de Lambayeque

e Financiamiento
nerica Gastos
nerica Ingresos

Año: 2021 2020 2015
Trimestre: 1 2 3 4 PDF Exce

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LAMBAYEQUE

Eficiencia de Gasto | Graficos de Presentacion | Comparativos por Trimestre

Detalle	Presupuesto Institucional de Apertura (1)	Presupuesto Institucional Modificado (2)	Ejecucion al Trimestre Anterior (3)	Ejecucion al Trimestre (4)	Ejeción Total (5)=(3)+(4)	Saldo (6)=(2)-(5)	Avance % (7)=(5)/(2)
ORDINARIOS	2,736,523	22,408,511	17,676,980	4,429,337	22,106,317	302,194	98.7
DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,757,000	3,000,350	2,027,810	772,553	2,800,363	199,987	93.3
POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	0	0	0	0	0	0	0.0
IES Y TRANSFERENCIAS	0	9,351,510	7,814,211	1,311,325	9,125,535	225,975	97.6
DETERMINADOS	27,667,086	42,570,599	20,429,639	11,710,271	32,139,910	10,430,689	75.5
OBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	1,484	9,476,027	2,115,336	4,315,367	6,430,703	3,045,324	67.9
S MUNICIPALES	2,172,502	3,886,522	2,815,413	908,610	3,724,022	162,500	95.8
COMPENSACION MUNICIPAL	25,493,100	29,208,050	15,498,890	6,486,295	21,985,185	7,222,865	75.3
CIONES A FONDOS	0	0	0	0	0	0	0.0
CION EN RENTAS DE ADUANAS	0	0	0	0	0	0	0.0
BRECANON, REGALIAS Y PARTICIPACIONES	0	0	0	0	0	0	0.0
SUB - TOTAL DE RECURSOS DETERMINADOS:	27,667,086	42,570,599	20,429,639	11,710,271	32,139,910	10,430,689	75.5
TOTAL:	33,160,609	77,330,970	47,948,639	18,223,486	66,172,125	11,158,845	85.6

Fuente: Portal de Transparencia Estándar - MPL.

El año 2016, nos muestra un drástico descenso en la asignación de recursos en el presupuesto institucional de la entidad con relación a los ejercicios anteriores. En esa oportunidad se determinaron recursos por el importe de 55’109,895 soles, por toda fuente de financiamiento, siendo finalmente la ejecución del gasto la suma de 40’251,792 soles, que significa el 73.0% de avance, como se aprecia a continuación:

Tabla 6 – Desarrollo del presupuesto institucional año 2016
Municipalidad Provincial de Lambayeque

e Financiamiento
enerica Gastos
nerica Ingresos

Año: 2021 2020 2016

Trimestre: 1 2 3 4 PDF Exce

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LAMBAYEQUE

Eficiencia de Gasto | Graficos de Presentacion | Comparativos por Trimestre

Detalle	Presupuesto Institucional de Apertura (1)	Presupuesto Institucional Modificado (2)	Ejecucion al Trimestre Anterior (3)	Ejecucion al Trimestre (4)	Ejeción Total (5)=(3)+(4)	Saldo (6)=(2)-(5)	Avance % (7)=(5)/(2)
ORDINARIOS	2,735,168	3,053,436	2,066,600	809,958	2,876,558	176,878	94.2
DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,757,000	3,257,101	1,899,355	1,104,866	3,004,221	252,880	92.2
POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	0	2,754,504	1,312,977	1,382,429	2,695,405	59,099	97.9
IES Y TRANSFERENCIAS	0	156,960	0	156,960	156,960	0	100.0
DETERMINADOS	29,193,298	45,887,894	23,612,728	7,905,919	31,518,647	14,369,247	68.7
OBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	1,484	8,030,344	2,034,148	2,745,282	4,779,430	3,250,914	59.5
S MUNICIPALES	3,711,221	4,271,713	2,636,000	1,183,253	3,819,253	452,460	89.4
COMPENSACION MUNICIPAL	25,480,593	33,585,837	18,942,580	3,977,383	22,919,964	10,665,874	68.2
CIONES A FONDOS	0	0	0	0	0	0	0.0
CION EN RENTAS DE ADUANAS	0	0	0	0	0	0	0.0
BRECANON, REGALIAS Y PARTICIPACIONES	0	0	0	0	0	0	0.0
SUB - TOTAL DE RECURSOS DETERMINADOS:	29,193,298	45,887,894	23,612,728	7,905,919	31,518,647	14,369,247	68.7
TOTAL:	34,685,466	55,109,895	28,891,660	11,360,132	40,251,792	14,858,103	73.0

Fuente: Portal de Transparencia Estándar - MPL.

Por último, en el año 2017, no se puede consignar mayor mejoría en el desarrollo del presupuesto institucional de ese ejercicio. La asignación presupuestaria anual, por toda fuente de financiamiento, se determinó en 74’295,785 soles, siendo la ejecución del gasto la suma de 45’559,825 soles, que representa un limitado 61.3% de resultado, que no puede ser considerado como eficiente para una gestión pública local. Situación que se muestra seguidamente:

Tabla 7 – Desarrollo del presupuesto institucional año 2017
Municipalidad Provincial de Lambayeque

e Financiamiento
enerica Gastos
nerica Ingresos

Año: 2021 2020 2017

Trimestre: 1 2 3 4 PDF Exce

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LAMBAYEQUE

Eficiencia de Gasto | Graficos de Presentacion | Comparativos por Trimestre

Detalle	Presupuesto Institucional de Apertura (1)	Presupuesto Institucional Modificado (2)	Ejecucion al Trimestre Anterior (3)	Ejecucion al Trimestre (4)	Ejeción Total (5)=(3)+(4)	Saldo (6)=(2)-(5)	Avance % (7)=(5)/(2)
ORDINARIOS	2,740,960	9,330,900	3,250,588	1,320,644	4,571,232	4,759,668	49.0
DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2,757,000	5,561,103	3,009,053	705,602	3,714,655	1,846,448	66.8
POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	0	59,099	59,099	0	59,099	0	100.0
IES Y TRANSFERENCIAS	0	50,000	44,501	5,000	49,501	499	99.0
DETERMINADOS	31,236,753	59,294,683	27,623,583	9,541,755	37,165,338	22,129,345	62.7
OBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	1,644	15,120,180	2,489,523	1,460,685	3,950,208	11,169,972	26.1
S MUNICIPALES	3,711,221	6,302,774	3,889,099	826,211	4,715,310	1,587,464	74.8
COMPENSACION MUNICIPAL	27,523,888	37,871,729	21,244,961	7,254,859	28,499,821	9,371,908	75.3
CIONES A FONDOS	0	0	0	0	0	0	0.0
CION EN RENTAS DE ADUANAS	0	0	0	0	0	0	0.0
BRECANON, REGALIAS Y PARTICIPACIONES	0	0	0	0	0	0	0.0
SUB - TOTAL DE RECURSOS DETERMINADOS:	31,236,753	59,294,683	27,623,583	9,541,755	37,165,338	22,129,345	62.7
TOTAL:	36,734,713	74,295,785	33,986,824	11,573,001	45,559,825	28,735,960	61.3

Fuente: Portal de Transparencia Estándar - MPL.

En definitiva, del análisis efectuado a estas dos unidades de contexto (Diseño organizacional y Formalización y resultados estratégicos) de la subdimensión estructural, se ha podido revelar que institucionalmente, durante el periodo observado, la entidad no ha contado con objetivos estratégicos claros, coherentes, alineados y articulados que le hayan posibilitado organizarse y sobretodo comprometerse seriamente a implementar y desarrollar mecanismos y procedimientos, de modo apropiado, para transitar progresivamente de la tradicional organización por funciones a una que propicie la gestión por procesos y de esa manera lograr resultados con valor agregado en la prestación de los servicios públicos esenciales a su cargo, como lo propugnan los objetivos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

4.1.2. Con relación a las innovaciones organizativas por procesos orientada a la gestión para resultados, en el contexto de la modernización de la gestión pública, promovidas en el gobierno provincial de Lambayeque.

En la revisión documental efectuada a uno de los principales documentos normativos de gestión institucional, correspondientes a la época del estudio, como es el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), modificado consecutivamente hasta en tres oportunidades, se ha podido advertir que en la parte introductoria o de presentación de los mismos, repetidamente se ha invocado y propugnado sostener que las modificaciones efectuadas a la estructura organizacional se han realizado y orientado en el marco contextual "de nuevos enfoques de gestión para generar mejoras y cambios", proponiendo en tal sentido "un diseño de modelo organizacional orientado a potenciar los niveles de ejecución y responsabilidades, sumando a una ágil toma de decisiones, que asegure el cumplimiento eficaz y eficiente de sus fines y objetivos", declarando además que "este proceso concuerda con las políticas nacionales de modernización del Estado, ley de bases de la descentralización, ley orgánica de gobiernos regionales y la ley orgánica de municipalidades", (ROF 2011).

En la misma perspectiva, se ha señalado que los cambios producidos en la organización bajo un "enfoque de municipio moderno", tenían la "finalidad de adecuar las funciones, competencias y atribuciones conforme a la normatividad y legislación vigente, así como implementar, modernizar y optimizar los servicios que brinda a la ciudadanía", enfatizando, además, que la nueva organización "está diseñada para lograr la mayor eficiencia y eficacia a través de la gestión por resultados", (ROF 2014).

Ulteriormente, se persiste respecto que la modificación efectuada a la organización, es "justificada en la posibilidad de optimizar y simplificar los procesos que permitan cumplir con mayor eficiencia la misión, visión y objetivos estratégicos plasmados en el Plan de Desarrollo Concertado de la provincia de Lambayeque 2011-2021", (ROF 2016).

Es decir, en todos los casos, para los cambios estructurales efectuados a la organización se ha recurrido al argumento y efugio de la modernización de la gestión pública, bajo el enfoque de una gestión por procesos orientada a resultados, por parte del gobierno local; que, en sí, es el propósito fundamental de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

No habiéndose, podido acreditar la documentación e información pertinente que haya comprendido y/o registrado las actividades o acciones efectivas conducentes a la implementación de una organización encaminada a desarrollar la gestión por procesos en la entidad, identificando y determinando los probables procesos operativos o misionales, los procesos estratégicos, así como los procesos de soporte o apoyo; además, de señalar a los órganos y unidades orgánicas como dueños o responsables del desarrollo de cada proceso y sus correspondientes productos, según los servicios públicos locales que brindan a los ciudadanos.

De lo que se tomó conocimiento de manera específica, con relación a este apartado, está referido a los alcances de un Acuerdo de Cooperación suscrito entre la Municipalidad Provincial de Lambayeque y el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ, el cual fue autorizado mediante el Acuerdo de Concejo Municipal N° 054-2013-MPL, del 28 de agosto 2013, en el que se establecía como objetivos para las partes: a) Fortalecer la gestión eficiente de procesos de la municipalidad logrando optimizar la provisión de servicios y procedimientos administrativos en beneficio de sus ciudadanos; b) Fortalecer la gestión de la información institucional de la municipalidad para que sea eficiente, eficaz y transparente; y c) Fortalecer las capacidades de los recursos humanos. Posteriormente, mediante Adenda suscrita con fecha 25 de noviembre 2013, se incluyó el objetivo d) Fortalecer la gestión de recursos humanos con igualdad de género; extensión que fue aprobada de manera posterior mediante Acuerdo de Concejo Municipal N° 002-2014-MPL, del 23 de enero 2014.

Sobre los avances y resultados de este compromiso interinstitucional, solo se ha podido evidenciar la aprobación, mediante la Ordenanza Municipal N° 021-2014-MPL, del producto denominado “Simplificación del procedimiento de licencia de funcionamiento y vinculados, en el distrito de Lambayeque, acorde con la Ley Marco N° 28976, Ley Marco de licencia de funcionamiento”, que está relacionado con el objetivo a) del Acuerdo de Cooperación. No habiéndose logrado acreditar documentalmente el desenvolvimiento y los logros alcanzados respecto con las demás proposiciones (objetivos) establecidos en el marco del convenio suscrito.

Por otra parte, en cuanto al planeamiento estratégico territorial, se ha podido establecer que, en el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Lambayeque 2011–2021, aprobado con la Ordenanza Municipal N° 021/2011-MPL, se encuentra definido como cuarto objetivo

estratégico priorizado: “Fortalecer la democracia participativa, la gestión pública responsable, la institucionalidad democrática y los derechos humanos”; el cual, ha servido como referente para plantear, a su vez, el objetivo estratégico número 4 del Plan Estratégico Institucional MPL 2014-2017, y que, a la par, genero una cadena de objetivos específicos de manera dispersa, relativos a la modernización de la gestión institucional, como: “Modernizar la administración tributaria municipal para incrementar la recaudación municipal”, “Modernizar la gestión administrativa, planificación y presupuesto de la municipalidad”, “Modernizar el registro civil municipal”, “Modernizar el sistema de trámite documentario municipal”, “Modernizar la comunicación interna y externa de la municipalidad”, entre otros propósitos, de los cuales al término del corto y mediano plazo no se evidencia aplicabilidad, seguimiento o logros alcanzados sobre el particular.

En relación con, el presupuesto por resultados que propugna en las entidades públicas orientar y asignar recursos presupuestales para incrementar eficientemente los niveles de productos generados (bienes y servicios) y a la vez asegurar los resultados esperados de acuerdo a los objetivos prioritarios establecidos en los planes estratégicos aprobados; se ha podido evidenciar que, el gobierno local no ha llegado a implementar de manera oportuna y cabal dicha herramienta de gestión económico-financiera, que además debe comprender progresivamente la inclusión de nuevos programas estratégicos presupuestarios asociados al logro de resultados satisfactorios y oportunos, particularmente en la lucha contra la pobreza y la reducción de brechas de desarrollo local, como un enfoque distinto para la gestión presupuestal de la entidad en el contexto de la modernización organizacional.

En definitiva, al término de la revisión y análisis de la información categorizada, obtenida de fuente tanto primaria como secundaria, correspondiente al periodo de estudio, no se han podido vislumbrar otros actos y/o decisiones que se hayan adoptado de manera objetiva en la entidad, referentes a fomentar e implementar una estructura organizacional encaminada a la gestión por procesos para la generación de productos (bienes, servicios y obras) y la obtención de resultados significativos en la población, acordes a las políticas públicas locales. Lo cual, nos hubiera permitido tomar conocimiento y valorar las mejoras e innovaciones organizacionales promovidas, según el caso, para elevar la productividad y calidad en la prestación de los bienes y servicios a los ciudadanos y administrados, en el marco de la política nacional de modernización de la gestión pública.

4.2. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS VISTOS DESDE LA TIANGULACION DE LOS DATOS

La interpretación y descripción de los resultados, constituye el corolario al análisis de la data e información compendiada, de acuerdo al diseño y alcance del estudio, teniendo en consideración el esquema metodológico establecido, así como los fundamentos del marco teórico previamente expuestos en el Capítulo II. Los mismos, que se presentan continuación.

4.2.1. Propósitos en las innovaciones organizativas estructurales desarrolladas en el gobierno local provincial de Lambayeque.

Los sucesivos cambios efectuados, hasta en tres oportunidades, a la estructura organizacional de la municipalidad provincial de Lambayeque, durante los años 2011, 2014 y 2016, se procuraron apoyar y justificar, tanto técnica como legalmente, dentro de los alcances de la Ley N° 27658, Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, como se advierte en los correspondientes actos resolutivos que los aprueban. Modificaciones que, sin la exposición formal de políticas innovadoras y objetivos estratégicos institucionales prioritarios, no solo han comprendido la variación del diseño organizacional con la creación de nuevas unidades orgánicas, sino que también generaron el incremento de nuevos cargos o puestos laborales, con el consiguiente aumento de los costos operacionales que se reflejan en los presupuestos anuales de gastos de la entidad.

Sin embargo, en ese contexto, los criterios para el diseño y estructura de las dependencias entidades y organismos de la administración pública establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (artículo 6), determinan que las funciones y actividades que realicen, deben estar plenamente justificadas y amparadas en sus normas; además, en la estructura orgánica pública debe prevalecer el principio de especialidad, debiéndose por tanto integrar las funciones y competencias afines. Por otro lado, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, plantea reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones contenidas en la estructura funcional actual adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor, para lo cual deberá tomarse en cuenta los lineamientos normativos que para ello imparta la Secretaria de Gestión Pública. (PCM/SGP, 2013)

De este modo, desde una perspectiva más amplia, con relación a las innovaciones o cambios en el modelo organizativo del gobierno local de Lambayeque, promovidos en los últimos años, en el contexto del proceso de modernización del Estado; de acuerdo como lo sostiene Ramio Matas (2009, p.43), se debieron haber definido en base a dos estrategias de innovación: La gerencialización, que tiene como objetivo superar la segmentación de distintas áreas de gestión mediante su integración en unas gerencias que son instancias jerárquicas profesionalizadas y de alto nivel, que también, persigue reforzar la preocupación de las administraciones locales en la economía, la eficacia y la eficiencia de las distintas actividades lo que implica un cambio de cultura organizativa. Por otra parte, la agencialización, que implica profundizar en la descentralización funcional de los distintos ámbitos de gestión con el objetivo de conseguir una mayor autonomía y flexibilidad de los distintos ámbitos básicos de gestión para lograr una mayor eficacia y eficiencia. Sin embargo, no ha ocurrido así en el referido gobierno local.

4.2.2. Propensión de las innovaciones organizativas por procesos orientada a la gestión para resultados en el gobierno local provincial de Lambayeque.

El análisis de los datos, me ha permitido determinar que si bien en uno de los principales documentos normativos de gestión institucional, como es el caso del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de los años 2011, 2014 y 2016, de los cuales se extrae diversos enunciados y proposiciones institucionales que dejan entrever que la organización municipal se encaminaba hacia la implementación de una gestión por procesos en el marco de la modernización de la gestión pública; sin embargo, en términos concretos, no se pudo evidenciar de manera concluyente que se promovieran o ejecutaran acciones y mecanismos esenciales, de manera formal u oficial, para iniciar o desarrollar el referido proceso de mejora continua que hubiera permitido, en primera instancia, la identificación de los procesos clave y los principales servicios y productos que la entidad brinda a los ciudadanos de la jurisdicción.

En ese sentido, cabe recordar que, para las entidades de la administración pública, la gestión por procesos, viene a ser la forma de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de manera transversal y secuencial a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el propósito de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como con el logro de los objetivos institucionales. En este marco los procesos se gestionan como un sistema definido por la red de procesos, sus productos y sus interacciones, creando así un mejor entendimiento de lo que aporta valor a la entidad. (SGP/PCM, 2018)

Así mismo, hay que hacer notar, que la gestión por procesos se constituye como una forma de organización diferente, de la clásica organización funcional. Por lo que, está considerada también como una orientación metodológica para mejorar la administración pública, que promueve desde la configuración de la estructura organizacional hasta la complejidad de los circuitos administrativos y procedimientos administrativos, sin olvidar la caracterización de las organizaciones burocráticas. (Álvarez Illanes, 2012, p.82)

Además, es importante recordar que, la Gestión para Resultados (GpR) propone reemplazar el modelo tradicional de organización burocrática por una gerencia pública basada en la racionalidad económica que busca eficiencia, eficacia y sobretodo calidad. Respecto a lo cual, Álvarez Illanes (2012, p.41), sostiene que la GpR, es el modelo que propone la gestión moderna, dinámica y transparente y la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en los planes de gobierno, en un periodo de tiempo determinado, permitiendo gestionar y evaluar las acciones, los procesos y productos de las organizaciones a la luz de la medición de sus resultados, realizando el seguimiento correspondiente, a partir de indicadores de medición apropiados, incluye también la identificación y la gestión de riesgos que se basa en el análisis apropiado de las variables e incongruencias en la ejecución del plan.

Finalmente, es relevante mencionar que, la Gestión para Resultados, dentro del enfoque de la nueva gestión pública, tiene como función primordial facilitar la creación de valor público (resultados) a través de la calidad de los servicios que brinda a la ciudadanía. Sobre lo cual, el BID (2010, p.6), se refiere a las reformas sociales —observables y susceptibles de medición— que "el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar".

CAPITULO V

PROPUESTA DE MODELO ORGANIZACIONAL CON ENFOQUE A LA GESTION POR PROCESOS EN EL GOBIERNO LOCAL DE LA PROVINCIA DE LAMBAYEQUE

Desde la perspectiva empírica expuesta en los capítulos precedentes, así como teniendo como referencia el marco teórico de los postulados de la nueva gestión pública y la corriente de modernización de la gestión pública en el Perú y demás disposiciones sucedáneas referidas a tales atributos; se presenta la propuesta para el diseño de un modelo organizacional orientado a la implementación de la gestión por procesos en la Municipalidad Provincial de Lambayeque, en el contexto especifico de los Lineamientos de Organización del Estado establecidos en el ámbito de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, a fin de propiciar la mejora continua en las actividades, procedimientos e intervenciones que, de acuerdo a sus competencias, generen productos (bienes y servicios), en condiciones de oportunidad y calidad, maximizando el bienestar de los ciudadanos de la jurisdicción.

DESARROLLO DEL MODELO ORGANIZACIONAL

1. Fundamentos de la modernización de la gestión pública.

El punto central de la propuesta se relaciona con la visión de contar con un Estado moderno al servicio de las personas, propiciando su libre desarrollo y bienestar integral. Lo cual implica emprender un proceso de cambio y reforma de la administración pública, en todos los niveles de gobierno y en particular en las formas de gestión, tanto gerencial como operacional, que desarrollan las organizaciones e instituciones que la conforman.

Tradicionalmente, el Estado, a través de la administración pública, ha asumido y desarrollado una organización basada en el denominado modelo “burocrático – weberiano”, en el cual la utilización de normas, reglas, procedimientos y otros instrumentos de uso de poder y control centralizado, han delimitado la actuación e intervención de las diversas entidades públicas, concibiendo a las personas o ciudadanos en la simple condición de “administrados” o “usuarios”. De otra parte, como trascendencia en el tiempo del referido modelo, se limitó el accionar de los funcionarios y servidores públicos generalmente solo al cumplimiento de

funciones y actividades legalmente asignadas, quedando marginada o rezagada toda iniciativa de creatividad e innovación.

En ese sentido, en nuestro país, mediante la Política Nacional de Modernización Publica, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, se plantea el impulso del proceso de modernización de la gestión pública, de manera sostenida y con la perspectiva de largo plazo, lo cual implica para todas las entidades la realización de acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, de modo que ésta pueda cumplir con sus funciones institucionalmente asignadas destinadas a servir más y mejor a los ciudadanos.

En consecuencia, es propósito y responsabilidad de las organizaciones públicas aprobar e implementar políticas públicas dirigidas a tratar y solucionar los problemas públicos, que por cierto son complejos y multicausales. Por tal motivo, ello obliga que los promotores de políticas públicas reconozcan sustantivamente a los beneficiarios de las intervenciones y cuáles son sus necesidades y expectativas, así como la dimensión de los problemas que se intentan solucionar.

Por consiguiente, se busca que las entidades públicas emprendan procesos de cambio organizacional reflexivos que observen diversas variables hacia el interior de la entidad (los procesos, métodos y las prácticas de trabajo, así como el poder, las presiones y los valores de servidores civiles) y hacia afuera de ella (receptores de bienes y servicios, grupos con intereses diversos, entre otros), como lo proponen los Principios de Actuación para la Modernización de la Gestión Pública, (SGP/PCM, 2019).

Como resultado, la modernización de la gestión pública apuesta por contar con estructuras organizacionales que encuentren un equilibrio razonable entre: (i) la diferenciación de las tareas para favorecer la especialización del trabajo; (ii) la integración del trabajo para impulsar sinergias; (iii) la concentración de poder para la toma de decisiones y el traslado de acciones operativas para agilizar respuestas; (iv) la estandarización de los procesos para uniformizar la ejecución de las tareas; (v) la flexibilidad para realizar los ajustes de acuerdo a los cambios del entorno. El grado de desarrollo de cada uno de estos aspectos, dependerá del tipo y características de la entidad pública. (SGP/PCM, 2019)

1. Objetivo.

Proponer, con base en los lineamientos de organización del Estado en el marco de la política nacional de modernización de la gestión pública, un modelo de estructura organizacional que posibilite la gestión por procesos en el gobierno local de la provincia de Lambayeque.

2. Preceptiva técnica y jurídica adoptada como fuente de referencia y aplicación.

- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y sus modificatorias.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.
- Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.
- Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM.
- Norma Técnica N° 001-2018-PCM/SGP "Implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública".

3. Elementos conceptuales aplicados.

a) **Diseño de entidades:** Consiste en analizar las características de la entidad para identificar un modelo de organización que más se ajuste a esta y facilite la elaboración o formulación de su estructura orgánica o funcional.

b) **Estructura orgánica y funcional:** Agrupa las competencias y funciones de la entidad en unidades de organización y establece las líneas de autoridad y mecanismos de coordinación para el logro de sus objetivos.

c) **Gestión por procesos:** Forma de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de manera transversal y secuencial a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el propósito de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, así como con el logro de los objetivos institucionales. En este marco, los procesos se gestionan como un sistema definido por la red de procesos, sus productos y sus interacciones, creando así un mejor entendimiento de lo que aporta valor a la entidad.

d) **Niveles organizacionales:** Son las categorías dentro de la estructura orgánica de la entidad que reflejan la dependencia jerárquica entre sus unidades de organización. Se clasifican:

1. **Primer nivel:** Órganos de alta dirección y según correspondan órganos resolutivos u órganos consultivos.
2. **Segundo nivel:** Órganos de línea y órganos de administración interna.
3. **Tercer nivel:** Unidades orgánicas diversas.

e) **Proceso:** Conjunto de actividades mutuamente relacionadas y que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en productos o servicios, luego de la asignación de recursos.

f) **Tipos de procesos:** se establecen en tres (3)

1. **Operativos o misionales:** Son los que se encargan de elaborar los productos (bienes y servicios) previstos por la entidad, por lo que tienen una relación directa con las personas que los reciben.
2. **Estratégicos:** Son los que definen las políticas, el planeamiento institucional, las estrategias, los objetivos y metas de la entidad, que aseguran la provisión de los recursos necesarios para su cumplimiento y que incluyen procesos destinados al seguimiento, evaluación y mejora de la entidad.
3. **De soporte o de apoyo:** Son los que proporcionan los recursos para elaborar los productos previstos por la entidad.

g) **Procedimiento:** Es la descripción documentada de cómo deben ejecutarse las actividades que conforman un proceso, tomando en cuenta los elementos que lo componen y su secuencialidad, permitiendo de esta manera una operación coherente.

4. Marco metodológico y procedimientos específicos definidos.

La arquitectura organizacional es la columna vertebral de toda organización, sea de naturaleza pública o privada. Para ello es muy importante determinar, en primer lugar, los elementos claves que la van a constituir y como la deben integrar; sobre todo teniendo en consideración la misión y objetivos establecidos para la generación de productos y servicios a fin de atender los requerimientos cambiantes de sus potenciales clientes o usuarios.

En este escenario, se hace imprescindible y oportuno diseñar e implementar organizaciones con estructuras dinámicas y principalmente flexibles, para que se adapten

fácilmente a los cambios e incrementos demandados por el mercado local y nacional, particularmente en los aspectos social, económico y ambiental, como es el caso de las entidades de gobierno local.

Para este caso, el esquema de la arquitectura organizacional propuesta, se adaptado y establecido los siguientes procedimientos metodológicos:

5.1. Paso 1- Aplicación de criterios de análisis previos para el diseño organizacional:

Se consideran los siguientes criterios, que deben estar interrelacionados entre sí:

1. **Estrategia y prioridades institucionales**.

   Se analiza y determinan de acuerdo a la misión y finalidad establecidas en las disposiciones sustantivas para la entidad, que para el caso es la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus correspondientes planes estratégicos vigentes, como lo son el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y el Plan Estratégico Institucional (PEI).

2. **Bienes y servicios (productos) que genera y brinda, previa evaluación de la cobertura y demanda en el ámbito (mercado) local jurisdiccional**.

   Para ello, se analiza y determinan, los bienes o servicios que proporciona la entidad, precisando las particularidades que deben tener tales bienes y servicios; así como, su demanda y cobertura en el ámbito de la jurisdicción local. En el proceso de análisis, asimismo, se identifica las brechas de atención, en relación con la cobertura, calidad y satisfacción.

3. **Cantidad de personal con vínculo laboral y volumen de trabajo.**

   Se toma en consideración el dimensionamiento de la entidad, en términos de personas con relación laboral activa en la organización; determinándose, en tal sentido, la cantidad de servidores y que labores o funciones desarrollan en la entidad. Debiendo tenerse en consideración que, a mayor número de servidores se presupone una organización de mayor tamaño, que a su vez requiere de un significativo uso de recursos públicos.

   La magnitud de trabajo se debe vincular con la cantidad de bienes y/o servicios que produce la institución en el contexto de sus funciones generales y específicas, estando ello, a su vez, en relación con la demanda por parte de los usuarios o la cobertura de la prestación de los bienes o servicios a los ciudadanos.

4. **Recursos y capacidad operativa.**

   Se analiza y evalúa la disposición de recursos presupuestarios con los que cuenta la entidad para determinar la sostenibilidad (clima laboral, compensaciones remunerativas, equipamiento inmobiliario productivo, tecnologías de la información, servicios básicos, etc.), de la estructura organizacional por la que se opte.

5. **Tiempo de operación.**

   Se refiere al análisis de la extensión de los procesos y guarda relación directa con la complejidad de los mismos, lo cual puede justificar la necesidad de contar o no con una determinada unidad orgánica en la estructura organizacional.

6. **Nivel de Especialización de las funciones sustantivas.**

   Se debe considerar, si en el desarrollo de las funciones generales y específicas de la institución se genera la exigencia de organizarse en función a la especialización de ciertos servicios, que demanden de un manejo competente.

7. **Factores externos que pueden afectar el cumplimiento de las funciones sustantivas.**

   Se deben examinar los componentes de interacción con el medio, teniendo en cuenta todos los sucesos del entorno que intervienen en la estructura y funcionamiento de la organización, como son: ubicación geográfica, coyuntura económica y política, proveedores, tecnología adecuada, entre otros eventos predictibles. Dependiendo de qué tan cambiante sea el contexto, la entidad debe establecer el proyecto organizacional que mejor responde a este escenario.

8. **Nivel de riesgos en los procesos para la provisión de bienes o servicios.**

   Se analiza el nivel de riesgos (internos y externos), particularmente considerando la ocurrencia de hechos delicados de corrupción en la institución, denuncias, investigaciones e informes del Órgano de Control Interno, entre otros, a fin de determinar las posibles medidas de atenuación, en caso que el escenario sea complejo o adverso y represente una traba para el logro de los objetivos estratégicos institucionales, propiciando la creación en la organización de un nivel de supervisión, de corresponder.

9. **Normas sustantivas aplicables.**

   En concordancia con el principio de legalidad, en el proceso de diseño y determinación de la estructura organizacional, la institución solo debe crear y/o constituir unidades de organización que estén orientadas al cumplimiento de sus competencias y funciones establecidas en su norma o dispositivo sustantivo de creación o instauración, reconocida en el ordenamiento jurídico nacional.

4.2. Paso 2- Pautas necesarias para la configuración de la estructura organizacional:

1. **Distribución de competencias y funciones.**

   La totalidad de competencias y funciones que las disposiciones legales sustantivas establecen para la institución, deben ser distribuidas y asignadas a alguna unidad de organización para su desempeño especializado. A manera de ejemplo, en el caso del gobierno local provincial, las competencias y funciones específicas referidas a la Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo (artículo 79 de la Ley N° 27972, LOM), corresponden ser asignadas a un órgano de línea que puede ser una Gerencia identificada con el desarrollo urbano territorial. De manera similar, las funciones de Saneamiento, Salubridad y Salud; Programas Sociales, Defensa y Promoción de Derechos; Transito, Vialidad y Transporte Publico; Abastecimiento y Comercialización de Productos y Servicios, entre otras determinadas por ley, serán dispuestas a las diferentes unidades orgánicas que se consideren establecer, teniendo en cuenta los criterios previos establecidos.

2. **Determinación de funciones.**

   En correlación con el numeral anterior, se precisa que las funciones específicas (particularmente de línea) asignadas a cada unidad de organización, necesariamente se derivan de las funciones generales definidas por la norma sustantiva de creación de la entidad.

3. **Separación de funciones.**

   En cuanto a las funciones sustantivas o misionales, estas deben estar apartadas de aquellas que corresponden a las de administración interna. En tal sentido, la estructura de los órganos de línea no debe incluir órganos de administración interna.

4. **No duplicidad de funciones.**

   Las funciones establecidas o determinadas para una unidad orgánica, no pueden ni deben ser ejercidas por otra unidad de organización al interior de una entidad.

5. **Racionalidad.**

   En la organización, solo se establecerán o crearán unidades que estén encaminadas al cumplimiento de los fines y competencias de la entidad; y que, fundamentalmente aseguren el logro de los objetivos institucionales.

6. **Coordinación.**

   En el caso de existir funciones de coordinación de forma permanente entre unidades orgánicas, se debe definir dicha función en cada uno de ellas; y, cuando se trate de

funciones de coordinación interinstitucional de carácter permanente, debe identificarse la entidad con la que se realiza.

7. **Simplicidad.**

   La entidad desplegara su estructura y asignación de funciones en forma clara y sencilla, prescindiendo de complejizar u originando barreras en su interior para el cumplimiento de sus fines y brindar una mejor atención en sus servicios. Por lo que se sugiere, que la entidad evite establecer un cuarto nivel organizacional, pues este, complejiza la organización y conlleva a establecer mayores puntos de control.

   Para el caso de los gobiernos locales, los artículos 26, 27 y 28 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, como norma sustantiva, dispone la estructura administrativa de las Municipalidades bajo un modelo gerencial, precisando además, que los órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.

6. Desarrollo del modelo propuesto.

La propuesta que se plantea, a manera de modelo, para la adecuación de la estructura organizacional de la municipalidad provincial de Lambayeque, pretende servir de base para la implementación y desarrollo de una gestión por procesos orientada a la obtención de resultados, y que permita cumplir con mayor eficiencia su misión, funciones y objetivos estratégicos institucionales como gobierno local, por tanto, no supone un cambio en la finalidad o razón de ser de la institución.

De acuerdo a los criterios de análisis y las pautas referidas en los apartados 5.1 y 5.2, respectivamente, así como la identificación y valoración previa de posibles riesgos que puedan limitar o impedir el adecuado funcionamiento de la entidad y sobretodo en el logro de los objetivos institucionales; se ha diseñado y actualizado la estructura orgánica de la entidad, hasta un segundo nivel organizacional, agrupando competencias y funciones afines, compatibles y/o complementarias en órganos y unidades orgánicas de acuerdo a las líneas de acción establecidas sustantivamente para cada uno de ellos, según el Titulo V, Capítulo I, de la Ley Orgánica de Municipalidades; así como, respetando los niveles de autoridad y mecanismos de coordinación interna, teniendo como propósito fundamental el cumplimiento de la misión institucional. Como se muestra seguidamente:

I. ORGANOS DE PRIMER NIVEL ORGANIZACIONAL

1. ÓRGANOS DE ALTA DIRECCIÓN
   - 01. Concejo Municipal
   - 02. Alcaldía
   - 03. Gerencia Municipal
2. ÓRGANOS CONSULTIVOS
   - 01. Consejo de Coordinación Local
   - 02. Junta de Delegados Vecinales y Comunales
3. ÓRGANOS DE CONTROL INSTITUCIONAL Y DEFENSA JURIDICA
   - 01. Órgano de Control Institucional
   - 02. Procuraduría Municipal

II. ORGANOS DE SEGUNDO NIVEL ORGANIZACIONAL

4. ORGANOS DE LINEA
   - 01. Gerencia de Administración Tributaria
   - 02. Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental
   - 03. Gerencia de Infraestructura y Urbanismo
   - 04. Gerencia de Tránsito, Vialidad y Transporte Público
   - 05. Gerencia de Desarrollo Social, Defensa y Promoción de Derechos
   - 06. Gerencia de Desarrollo Económico Local
5. ORGANOS DE ADMINISTRACION INTERNA

   <u>De Asesoramiento</u>
   - 01. Gerencia de Planeamiento y Presupuesto
   - 02. Gerencia de Asesoría Jurídica

   <u>De Apoyo</u>
   - 03. Secretaria General
   - 04. Gerencia de Administración y Finanzas.

En el contexto de las competencias y funciones específicas establecidas en la ley orgánica de municipalidades, el gobierno municipal provincial tiene el tarea de a) planificar integralmente el desarrollo local y ordenamiento territorial; b) promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de su jurisdicción; c) promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y los servicios públicos municipales esenciales; y d) emitir normas técnicas y legales reguladoras en materia de organización del espacio y uso del suelo, así como sobre la protección y conservación del medio ambiente. Asumiendo, en tal sentido, la gestión de ocho (8) competencias que comprenden, a su vez, la atención de 48 funciones específicas o servicios locales, con carácter exclusivo, cuya responsabilidad es indelegable. Las cuales, se presentan a continuación:

Tabla 8 – Competencias y servicios públicos locales

COMPETENCIAS	TIPIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS	
I. Organización del espacio físico y uso del suelo.	1	Acondicionamiento territorial.
	2	Zonificación.
	3	Catastro urbano y rural.
	4	Habilitación urbana.
	5	Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
	6	Renovación urbana.
	7	Infraestructura urbana y rural básica.
	8	Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.
	9	Nomenclatura de calles, parques y vías.
	10	Vialidad.
	11	Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios.
	12	Patrimonio histórico cultural y paisajístico.
II. Saneamiento, salubridad y salud.	13	Administrar o concesionar del servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe en zonas urbanas.
	14	Proveer servicios de saneamiento rural.
	15	Limpieza pública.
	16	Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
	17	Mantenimiento y conservación de parques y áreas verdes.
	18	Promoción y apoyo a la gestión primaria de la salud.
	19	Promoción, protección y control del medio ambiente.
	20	Control de epidemias y sanidad animal.
III. Tránsito, vialidad y transporte público.	21	Normalización y regulación del terrestre urbano e interurbano.
	22	Otorgamiento de licencias y/o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros, cargas y mercancías.
	23	Autorizaciones para los servicios de transporte público de pasajeros.
	24	Organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos para la regulación del tránsito urbano.
	25	Autorizaciones para el funcionamiento de terminales terrestres y estaciones de servicio de transporte.
IV. Educación, cultura, deportes y recreación.	26	Promoción del desarrollo humano sostenible.
	27	Participación en la formulación y gestión de la política educativa jurisdiccional.
	28	Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas de su jurisdicción.
	29	Impulsar la gestión del Consejo Participativo Local de Educación.
	30	Organización y mantenimiento de centros culturales, bibliotecas y similares.
	31	Fomento y desarrollo del deporte y la recreación masiva.
	32	Promoción y desarrollo de actividades culturales.
V. Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.	33	Regulación, autorización, supervisión y control de las actividades comerciales en general.
	34	Administración y/o concesión de mercados de abastos, camales y centros de sacrificio.
	35	Otorgamiento de licencias de funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y profesionales.

VI. Programas sociales, defensa y promoción de derechos.	36 37 38 39 40	Gestión de programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social. Gestión de programas de asistencia, protección y apoyo a poblaciones vulnerables. Prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcoholismo. Registro civil. Servicio de cementerio.
VII. Protección y seguridad ciudadana.	41 42 43	Prevención, emergencia y rehabilitación, en desastres y situaciones de emergencia. Inspecciones Técnicas de Seguridad de Defensa Civil. Serenazgo – atención de situaciones de peligro o emergencia provenientes de la violencia o delincuencia común.
VIII. Promoción del desarrollo económico local.	44 45 46 47 48	Fomento de la inversión privada. Promoción de las Pymes urbanas y rurales. Fomento de la artesanía local. Promoción y fomento del turismo local sostenible. Promoción y gestión de programas de desarrollo económico rural.

Fuente: Elaboración propia.

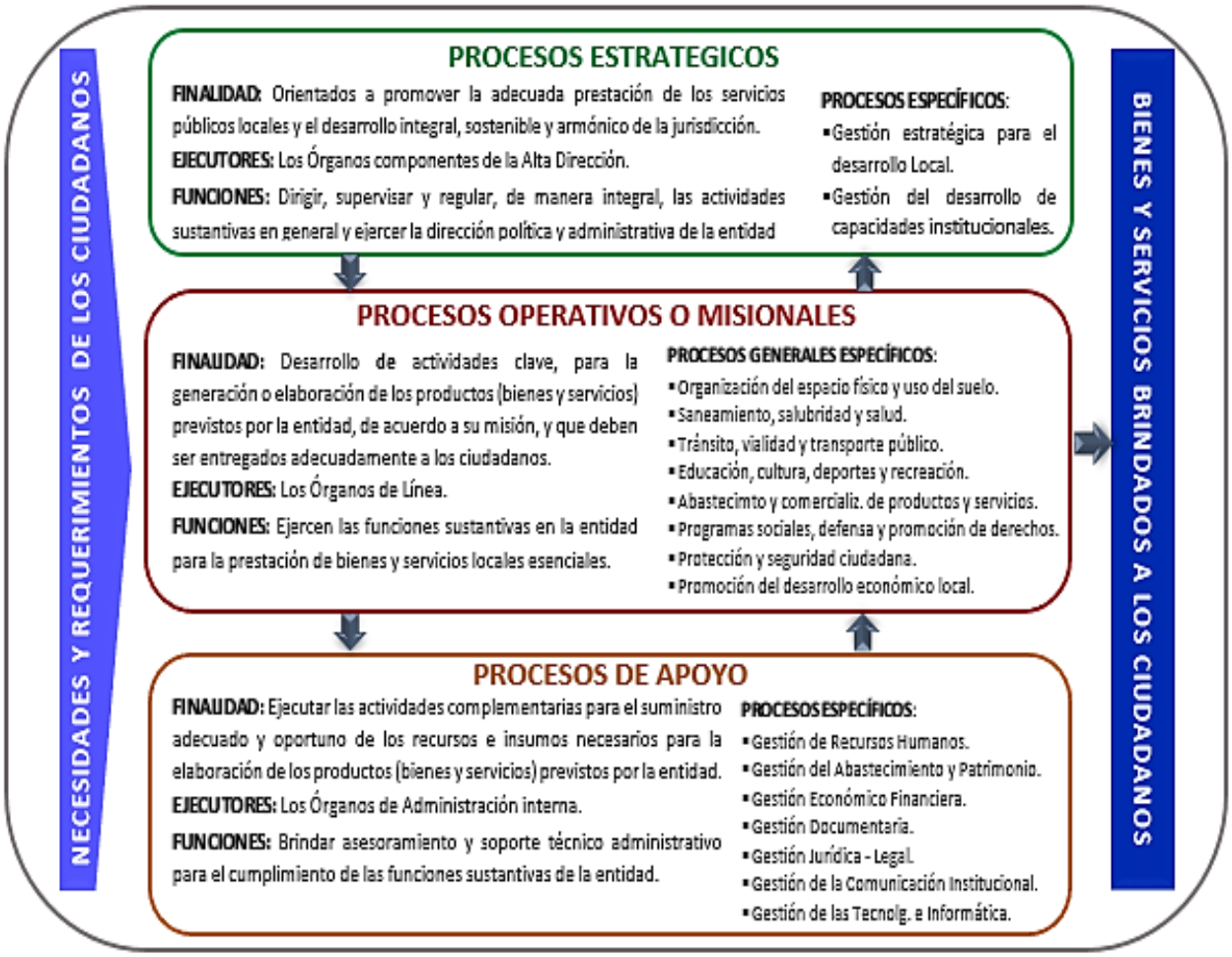
Por otra parte, en concordancia con la Norma Técnica N° 001-2018-PCM/SGP, "Implementación de la Gestión por Procesos en las entidades de la Administración Pública", que es de aplicación obligatoria para los organismos del Estado, incluyendo los gobiernos locales, se establecen tres tipos de procesos en las organizaciones: los estratégicos, los operativos o misionales y los de apoyo o soporte, que se representan en el siguiente esquema:

Figura 12 – Tipos de Procesos en la gestión pública.

Fuente: SGP/PCM, 2014

Por consiguiente, se deben identificar, determinar y articular los principales componentes o actividades que, por cada uno de los tipos de procesos, deben desarrollarse en la organización del gobierno local provincial. En ese contexto, los procesos estratégicos, estarán a cargo de los Órganos de la Alta Dirección, a los cuales les corresponde monitorear y evaluar el desempeño de cada proceso. Los procesos operativos o misionales son gestionados por los Órganos de Línea, que deberán generar y brindar los bienes y servicios requeridos por los usuarios y ciudadanos, a satisfacción de los mismos con la finalidad de agregar valor público. Finalmente, con relación a los procesos de apoyo o soporte, son asumidos por los Órganos de Administración Interna, que realizan las actividades necesarias para proporcionar, adecuada y oportunamente, los recursos e insumos para el adecuado desarrollo de los procesos operativos o misionales. En el siguiente grafico se muestran las principales actividades de la gestión por procesos que se deberán implementar a nivel de los diversos órganos del gobierno local:

Figura 13 – Procesos específicos a nivel de los órganos del gobierno local.



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a los lineamientos descritos, considerando su aplicabilidad y propósito, el modelo de la estructura organizacional por procesos propuesto para el gobierno provincial de Lambayeque, se define bajo el siguiente esquema:

1. Procesos Estratégicos, que estarán a cargo de Órganos de Primer Nivel Organizacional que incluye a unidades orgánicas de la Alta Dirección, comprendiendo al Concejo Municipal (que ejerce funciones normativas y fiscalizadoras del máximo nivel), el despacho de Alcaldía y la Gerencia Municipal, (por ser órganos de carácter ejecutivo, tanto política como administrativamente, respectivamente);
2. Procesos Operativos o Misionales, les corresponde desarrollar a los Órganos del Segundo Nivel Organizacional, que abarca a los Órganos de Línea encargados de ejercer las ocho competencias municipales y cumplir con las 48 funciones sustantivas específicas de la entidad (servicios públicos locales). Encontrándose en este grupo, las siguientes unidades orgánicas: Gerencia de Administración Tributaria, Gerencia de Servicios Públicos y Gestión Ambiental, Gerencia de Infraestructura y Urbanismo, Gerencia de Tránsito, Vialidad y Transporte Público, Gerencia de Desarrollo Social, Defensa y Promoción de Derechos, y la Gerencia de Desarrollo Económico Local;
3. Procesos de Apoyo o Soporte, ejercitados por los Órganos de Administración Interna que, a su vez, por la naturaleza de sus funciones se subdividen en unidades orgánicas de Asesoramiento, que agrupa a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (asesora en gestión presupuestaria, planeamiento estratégico, modernización institucional, y programación multianual de inversiones), y la Gerencia de Asesoría Jurídica (asuntos jurídicos internos); así mismo, como unidades de Apoyo o Soporte comprende a la Secretaria General (asistencia al gabinete de gobierno local, gestión documentaria, y comunicaciones e información institucional), y la Gerencia de Administración y Finanzas (responsable de la gestión de recursos humanos, provisión logística de bienes, servicios y obras, gestión del flujo financiero, control patrimonial, formulación de información económica financiera, entre otras funciones). Cabe precisar que, las funciones de los órganos de administración interna proceden de los sistemas administrativos establecidos para la gestión de la administración pública.

A continuación, gráficamente se refleja la propuesta del modelo de estructura organizacional por procesos para el gobierno local de la provincia de Lambayeque:

Figura 14 – Modelo de estructura organizacional por procesos del gobierno local.

Fuente: Elaboración propia.

7. Propósitos finales.

El tercer pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, dispone la implantación de la gestión por resultados en la administración pública, la cual debe adoptarse, de manera paulatina, así mismo la gestión por procesos, como punto de partida, para que las entidades públicas brinden a los ciudadanos servicios de manera más eficiente y eficaz y logren resultados que los beneficien.

Para ello, es necesario adoptar resoluciones de reordenamiento o reorganización a nivel del gobierno local de Lambayeque, tanto de las competencias y funciones incluidas en la organización existente, adecuándolas a una estructura cimentada en procesos de la cadena de valor.

Por tanto, este proceso, con un enfoque de cambio e innovación, debe ser asumido y liderado por las autoridades y directivos del gobierno local como un compromiso serio y responsable, a fin de que en un mediano plazo sus esfuerzos se vean reflejados en la mejora de la gestión institucional.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que a continuación se exponen, responden a los objetivos propuestos que motivaron el estudio, a los que se adicionan otros saberes y experiencias que se llegaron conocer durante el transcurso de la investigación. Asimismo, considerando el propósito proactivo e innovador del trabajo desarrollado, me ha conllevado a generar un modelo organizacional por procesos como propuesta y resultado de la intervención.

Para la presente investigación se planteó como objetivo general: Describir las innovaciones organizativas incrementales desarrolladas en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, en el periodo 2012 – 2018. A fin de responder a este propósito, se arribaron a las siguientes conclusiones específicas:

1. **Sobre las innovaciones estructurales organizativas desarrolladas en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, 2012 – 2018.**

   Se ha determinado que la Municipalidad Provincial de Lambayeque, durante el periodo 2012 – 2018, efectuó sucesivos cambios en su estructura y composición organizativa, invocando y utilizando como sustento técnico legal, para ello, los lineamientos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que proponen cambiar el tradicional modelo de organización formal lineal y migrar hacia una organización por procesos contenidos en las cadenas de valor de cada entidad.

   Sin embargo, la situación descrita, ha conllevado a la ampliación del aparato burocrático de la entidad, con el consiguiente mayor compromiso presupuestal en detrimento de los escasos recursos económicos. Poniendo en riesgo el financiamiento institucional para el cierre de brechas sociales, la cobertura de infraestructura productiva y la prestación de servicios públicos de calidad, principios sustantivos a los que se orienta la nueva gestión pública para el logro de resultados beneficiosos para el ciudadano local.

   En definitiva, los cambios efectuados en la estructura organizativa del gobierno local de la provincia de Lambayeque, no pueden ser considerados como actividades vinculantes a procesos de innovación organizacional, por cuanto en la práctica la gestión institucional

mantiene el mismo modelo burocrático tradicional por funciones internas, en vez de adoptar una organización bajo el enfoque por procesos para desarrollar una gestión municipal orientada a resultados, tal como lo propone la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

2. **Sobre las innovaciones organizacionales por procesos orientados a una gestión para resultados, desarrolladas en el contexto de la modernización de la gestión del Estado, en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, 2012 – 2018:**
   Al respecto, se ha determinado que, los cambios organizativos efectuados en el gobierno local de la provincia de Lambayeque, durante el periodo 2012 – 2018, se efectuaron prescindiendo de un estudio previo y de la aplicación de una metodología rigurosa que hubiera permitido identificar, definir y formalizar la estructura organizacional con cada uno de los tipos de procesos – ya sea estratégicos, operativos o misionales y de apoyo - que se deben procurar en la prestación de los servicios públicos locales y generación de la cadena de valor público, en la jurisdicción.

   Para una mejor apreciación de la presente conclusión, es importante tener en cuenta que la implementación de la gestión por procesos orientada a resultados, en el marco de la modernización de la gestión pública, es progresiva y corporativa (involucra a todos los actores de la organización) y se desarrolla a través de herramientas y procedimientos que conlleven a la determinación de procesos, el seguimiento, medición y análisis de los procesos, y mejora continua de los procesos internos, en una entidad.

3. **Con relación a la propuesta del modelo organizacional con enfoque a gestión por procesos**, que se plantea en el apartado del Capitulo V de la presente Tesis, tiene como base los lineamientos de organización del Estado en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Proposición, que pretende servir de guía para la Municipalidad Provincial de Lambayeque, de considerarla pertinente, a fin de facilitar la adecuación de su estructura organizacional para la implementación y desarrollo de una gestión por procesos orientada a la obtención de resultados y que, en un futuro no muy lejano, le permita cumplir con mayor eficiencia su misión, funciones y objetivos estratégicos institucionales que le han sido determinados por la normativa legal vigente como gobierno local.

Las conclusiones expuestas, formalizan la culminación de una etapa de investigación, mas no el término de un proceso de estudio, discusión y reflexionar sobre las posibilidades y limitaciones que puedan surgir en la implementación del modelo organizacional para una gestión por procesos propuesto, acorde con lo que propugnan las corrientes de la Nueva Gestión Pública (NGP), que se encuentra motivado y teorizado en los principios y componentes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, definida para las entidades de la administración pública, que de manera particular e ineludible alcanza a los gobiernos locales, con el propósito de obtener resultados que, en un futuro inmediato, impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y por ende en el desarrollo integral del país.

REFLEXIONES Y APORTES FINALES

El abordaje temático de fondo en la presente tesis, indefectiblemente, se enmarca en el proceso de transición del modelo burocrático de la administración pública de nuestro país a uno nuevo denominado modelo gerencial o por resultados, promovido en el contexto de reforma del Estado y aplicación de la política nacional de modernización de la gestión pública, esta última inspirada en el paradigma de la nueva gestión pública, emergida en la década de 1990; sobre lo cual, considero significativo exponer a continuación algunas reflexiones y aportes al conocimiento de las ciencias administrativas, particularmente en el ámbito de la administración gubernamental, surgidos a lo largo del estudio.

Es importante, en primer lugar, considerar que el modelo de organización burocrática, inspirado en el trabajo científico de Max Weber (1864-1920), aplicado y desarrollado a partir de 1940 en países principalmente occidentales como el nuestro, significo en su tiempo la respuesta más efectiva para el establecimiento de una administración moderna en los Estados, sobre todo por el aporte sistemático organizativo altamente racionalizado y jerarquizado, de marcada propensión a la eficiencia técnica, delimitado con rutinas y procedimientos estandarizados regulados por disposiciones normativas formales y casi siempre estrictas, entre sus más notables características. Sin embargo, por tratarse de un modelo prominentemente rígido y poco proclive a los cambios exigidos con la llegada de la globalización y la demanda de calidad y conveniencia en la prestación de los diversos y cada vez crecientes servicios públicos por parte de los ciudadanos, el paradigma burocrático entro en plena decadencia y obsoletísimo, es decir en una crisis profunda, que hace insostenible su utilización en las organizaciones de la administración pública en la actualidad.

Por otra parte, respecto al modelo de gerencia pública, que surge a fines de los años 80´, ha venido siendo introducido en la administración gubernamental de casi todos los países del hemisferio, aunque de manera lenta e incierta desde el año 2002 en el caso nuestro, el cual tiene como inspiración y característica principal el enfoque empresarial del sector privado con la adaptabilidad de una arquitectura organizacional corta, flexible y dinámica, así como, la aplicación de técnicas gerenciales (por procesos y productos) orientadas a desarrollar una gestión por objetivos estratégicos, el logro de resultados misionales y con ello la creación de valor público en los ciudadanos entendidos como clientes, además de propiciar innovaciones y procesos de mejora continua en las organizaciones gubernamentales. A este modelo de gerencia pública, que también se le conoce como paradigma posburocrático en las entidades del sector público, converge su accionar en la satisfacción del cliente–ciudadano, en un nuevo tipo de racionalidad de carácter político–administrativo, dándole mayor relevancia a los factores de competividad y eficiencia, bajo la noción de resultados.

En mi experiencia investigativa, se ha podido evidenciar con mucha claridad que, es una necesidad apremiante llevar a cabo, particularmente a nivel de los gobiernos subnacionales (locales), un proceso serio y responsable de cambio y mejora continua, mediante la implementación decisiva del modelo de gerencia pública, que les permitiría contar con un diseño organizacional moderno y acorde con los preceptos fundamentales de la misión institucional asignada, con un enfoque basado en procesos (como parte de un sistema de gestión de calidad), propiciando la gestión del conocimiento para mejorar y dar sostenibilidad al funcionamiento interno, así como la retroalimentación de estrategias y actividades para el logro de resultados óptimos y relevantes en el tiempo, en favor de la población y el desarrollo local.

Desde esta concepción reflexiva, considero a manera de aporte teórico, que el modelo planteado de organización con enfoque a gestión por procesos, se orienta a contribuir con el desarrollo del proceso de modernización organizativa en los gobiernos locales (provinciales y distritales), en el contexto de la reforma del Estado, específicamente en lo concerniente al reordenamiento e innovación de la estructura organizacional que entendemos es el punto de partida, o paso inicial necesario antes que cualquier otra acción, para transitar hacia la implementación definitiva de la gestión para resultados al servicio de los ciudadanos. No tendría sentido emprender un proceso de modernización de gestión institucional manteniendo la misma estructura orgánica referida en el explicandum.

Sobre la base del diseño organizacional propuesto, en concordancia con lo que establece la ley orgánica de municipalidades, se ha optado por facilitar lineamientos esenciales para el proceso de cambio de un modelo tradicional de arquitectura organizacional burocrática lineal a uno más dinámico y funcional de corte gerencial posburocrático en un gobierno local. En ese marco, se aporta, además, en base a las competencias y funciones específicas generales de los gobiernos locales, la identificación de los 48 servicios sustantivos que se brindan a los clientes-ciudadanos y que se constituyen en los productos que deben ser gestionados a través de la red de procesos que necesaria y sustantivamente deberán implantar los gobiernos locales para el logro de los objetivos institucionales.

Puedo agregar que, para la materialización de las sugerencias de un nuevo modelo de estructura organizacional, gerencial y flexible, acorde con el marco de modernización de la gestión pública, es inevitable que en los gobiernos locales se adopte de manera habitual la perspectiva de mantener, a pesar de su complejidad y funcionamiento, el diseño de estructuras organizativas proclives a la innovación, particularmente de carácter incremental, teniendo en cuenta los constantes cambios políticos y sociales y la creciente demanda de bienes y servicios (productos) por parte de la población.

Por tratarse, la gestión pública, de un proceso político-técnico, que se supedita al sistema político y al orden legal vigentes, se hace indispensable promover y comprometer de manera efectiva y definitiva la participación de los principales actores de la modernización de la gestión pública, entre los que se encuentran las entidades rectoras, autoridades, directivos, funcionarios y servidores, por parte de la administración pública, además de los ciudadanos del país como beneficiaros o receptores de los servicios esenciales y exclusivos que brinda el Estado.

Finalmente, confió que los resultados alcanzados en el presente estudio constituyan una contribución y a la vez un estímulo para el desarrollo de futuras investigaciones en el campo de la ciencia administrativa y en particular de la administración pública, en el contexto de los nuevos paradigmas y enfoques contemporáneos, a fin de comprender mejor cada dia las innovaciones en la gestión pública.

REFERENCIAS

Acuña, R., Huaita, F., & Mesinas, J. (2012). *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria.* Lima: MEF - DGP.

Alvarado Pechir, C. (2019). *La Teoria de la Organizacion en la Administración Publica. Hacia una redimension convergente.* Mexico DF: Instituto de Administración Pública del Estado de México. AC.

Álvarez Alday, M., & Cuenca Amigo, M. (2014). Estructuras Organizativas favorables a la Innovación. (U. C. Deusto, Ed.) *Boletin de Estudios Económicos, LXIX* (213).

Alvarez Collazos, Augusto; Chica Velez, Sergio;. (2008). *Gestión de las Organizaciones Publicas.* Bogota - Colombia: Escuela Superior de Administración Publica.

Alvarez Falcon, C. (2013). Innovacion, Competividad y Nuevos Modelos de Negocio. *Sinergia e Innovación*.

Alvarez Falcon, C., & Mori Peláez, H. (2010). Modelo de innovación para el fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos locales. *Economia y Derecho, 7*(25), 81-97.

Alvarez Illanes, J. F. (2012). *Gestión por Resultados e Indicadores de medición.* Lima : Instituto Pacifico SAC.

Alvarez Venegas, R. (2015). Gestión de la Innovacion: Herramienta transformacional para las organizaciones. En Universidad Internacional, & R. A. Venegas (Ed.), *Enfoques de innovacion en las organizaciones* (págs. 11-33). Mexico: Universidad Internacional.

Alzás, T., & Casa García, L. (2017). La Evolución del concepto de Triangulación en la Investigación Social. *Pesquisa Qualitativa*, 395-418.

Ander-Egg, E. (1995). *Tecnicas de investigación social.* Buenos Aires: Lumen.

Andia Valencia, W. (2011). *Planeamiento Estrategico en el sector público.* Lima: Libreria Editorial "El Saber".

Andréu Abela, J. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido:Una revisión actualizada. 1-34.

Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La nueva gestión pública y su teoria de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Politica Pública, XIV*(3), 599-618.

Arráez, M., Calles, J., & Moreno de Tovar, L. (2006). La Hermenéutica:una actividad interpretativa. (U. P. Libertador, Ed.) *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación, Vol 7*(2), pp. 171-181.

Banco Interamericano de Desarrollo - BID. (2011). *Gestión pública para resultados en el desarrollo: Corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil. Memorias del II y III seminario regional.* (R. G. Laguzzi, Ed.) Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamerica: Inter-American Development Bank.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *La Gestón para Resultados en el desarrollo, avances y desafios en América Latina y el Caribe.* (2a. ed. ed.). Washington, Estados Unidos de Norteamerica: BID.

Barbosa Chacón, J., Barbosa Herrera, J., & Rodríguez Villabona, M. (2013). Revisión y análisis documental para estado del arte: una propuesta metodológica desde el contexto de la sistematización de experiencias educativas. *Investigación Bibliotecológica, 27*(61), 83-105.

Barroso González, María; Flores Ruiz, David;. (2010). *Teorias y Estrategias de Desarrollo Local.* Andalucia - España: Universidad Internacional de Andalucia.

Barzelay, M. (2001). La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Reforma y Democracia - CLAD*, 1-35.

Berger, P., & Luckmann, T. (1995). *La construccion social de la realidad.* Nueva York: Penguin Random House.

Bolivar Botía, A. (2002). El estudio de caso como informe biográfico - narrativo. (U. C. Madrid, Ed.) *Arbor, CLXXI*(675), 559-578.

Bolivar Ramirez, J. E., & Garcia Galindo, G. (2016). *Fundamentos de la Gestión Pública, hacia un Estado eficiente.* Bogota - Colombia: Alfaomega - EAN.

Cáceres, P. (2003). Analisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable. (P. U. Valparaíso, Ed.) *Psicoperspectivas, II*, 53 - 82.

Cardozo Brum, M. (2010). Gestión pública: complejidad y simulación. *Administración y Organizaciones*, 37-52.

Castro Monge, E. (2010). El Estudio de Casos como metodología de investigación y su importancia en la direccion y administración de empresas. *Revista Nacional de Administración, 1*(2), 31 - 54.

Ceballos - Herrera , F. (2009). Informe de Investigación con Estudio de Casos. (P. U. Javeriana, Ed.) *MAGIS, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 413 - 423.

CEPAL / GTZ. (2001). *Desarrollo Economico Local y Descentralización en America Latina: Un analisis comparativo.* Santiago de Chile: Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización - CEPAL/GTZ.

Cerda Gutierrez, H. (1993). *Los elementos de la investigacion; como reconocerlos, diseñarlos y construirlos.* Quito - Ecuador: El Buho Ltda. - Santa Fe, Bogota.

Chiavenato, I. (2007). *Introduccion a la teoria general de la administración.* Mexico: Mc Graw-Hill Interamericana.

Chiavenato, I. (2010). *Innovacion de la Administración, Tendencias y Estrategias los Nuevos Paradigmas.* Mexico: Mc Graw Hill.

Chica Velez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques dela gestión pública. (ESAP, Ed.) *Administración & Desarrollo*, 57-74.

Codina, L. (2017). *Investigación con Base de Datos; Estructura y funciones de la base de datos academicas; Analisis de componentes y estudio de casos.* . Barcelona - España.: Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Comunicación. Grupo DigiDoc.

Conejero Paz, E. (2014). Valor Público: Una aproximación conceptual. (A. d. Desarrollo, Ed.) *3 Ciencias, 3*(1), 30-41.

Congreso de la Republica. (2003). Ley N° 27972, Ley Organica de Municipalidades. *Ley Organica de Municipalidades*. Lima, Perú: Diario Oficial El Peruano.

Contreras Contreras, F.; Ayala Guerrero, J. C. & Matos Uribe, F. F. (2017). *Gestión Por Procesos, Indicadores y Estandares para Unidades de Informacion.* Lima.

Contreras, F., Olaya Guerrero, J., & Matos Uribe, F. (2017). *Gestión por Procesoso, Indicadores y Estandares para Unidades de Información.* Lima: Matos Uribe.

Daft, R. (2011). *Teoria y diseño organizacional.* Mexico: Cengage Learning Editores SA.

Daros, W. (1998). *Introducción a la Epistemologia Popperiana.* Rosario - Agentina: CONICET - CERIDER.

Dussauge Laguna, M. (2017). Introducción a la Gestion para Resultados. *Centro de Investigacion y Docencia Económica.*, 17-63.

Fernández Chaves, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. (U. d. C. Rica, Ed.) *Revista de Ciencias Sociales, II*(96), 35-53.

Fernandez De Lucio, Ignacio; Vega Jurado, Jaider; Gutierrez Gracia, Antonio. (2010). Ciencia e Innovacion: Una relacion compleja y evolutiva. (I. d. Conocimiento, Ed.) *Ingenio Working Papers*(10), 1-30.

Franklin Fincowsky, E. B. (2009). *Organizacion de Empresas.* Mexico DF: Mc Graw Hill.

Fuentes-Doria, D., Toscano-Hernández, A., Malvaceda-Espinoza, E., Díaz Ballesteros, J., & Díaz Pertuz, L. (2020). *Metodología de la Investigación. Conceptos, herramientas y ejercicios prácticos en las ciencias administrativas y contables.* Medellin - Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.

Galindo Camacho, M. (2000). *Teoria de la Administración Pública.* Mexico: Editorial Porrúa.

Garcia Lopez, Roberto;. (2010). *La sociedad civil y la GpRD: En busca de una alianza estratégica.* Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Washington, D.C.: PRODEV.

Garcia López, Roberto; Garcia Moreno, Mauricio;. (2010). *La Gestión para Resultados en el desarrollo, avances y desafios en América Latina y el Caribe.* (Segunda ed.). (B. I. Desarrollo, Ed.) Washington, Estados Unidos de Norteamerica: Banco Interamericano de Desarrollo.

García Moreno , M., & García López , R. (2011). *Gestión para resultados en el ámbito público.* Washington DC USA: Banco Interamericano de Desarrollo- BID.

Garcia San Pedro, M. (2010). *Diseño y validación de un modelo de evaluación por competencias en la Universidad.* Universitat Autónoma de Barcelona. Barcelona - España: Universitat Autónoma de Barcelona.

George Jr., C., & Alvarez Medina, M. (2005). *Historia del pensamiento administrativo.* Mexico: Pearson Educación.

GIZ, P.-S. (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.* Presidencia del Concejo de Ministros, Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ.

GORELAMB. (2011). *Plan de Desarrollo Regional Concertado Lambayeque 2011-2021* . Chiclayo: Gobierno Regional de Lambayeque.

Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria - UNAM*, 1-8.

Guevara, A; Espejel, J; & Flores, M. (2010). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. *Espacios Públicos - Universidad Autónoma del Estado de México*, 33-46.

Guízar Montúfar, R. (2013). *Desarrollo Organizacional, principios y aplicaciones.* (Cuarta ed.). (J. M. Chacón, Ed.) Mexico: Mc Graw Hill.

Harmon, M., & Mayer, R. (1999). *Teoria de la Organizacion para la Administración Pública.* Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. AC.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernandez Collado, Carlos; Baptista Lucio, Maria del Pilar;. (2014). *Metodologia de la Investigación.* Mexico: Mc Graw Hill.

INEI . (2009). *Peru: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015 - Boletin Especial 18.* Lima: Instituto Nacional de Estadistica.

INEI. (2018). *Censos Nacionales 2017 - Resultados Definitivos del departamento de Lambayeque.* Lima: INEI.

International Institute for Democracy and Electoral Assitance - IDEA. (2006). Reforma y Modernización del Estado. *Ágora Democratica*, 1-42.

Jimenez Chaves, V. E., & Comet Weiler, C. (2016). Los estudios de casos como enfoque metodológico. *Academo - Revista de investigación en ciencias sociales y humanidades.*

Larraza, M. (2015). *El proceso de innovación organizacional. Una aproximación a un caso práctico desde la teoría fundamentada.* Mondragon - Guipuzcoa - Pais Vasco - España: Mondragón Unibertsitatea.

López Noguero, F. (2002). El Analisis de Contenido como metodo de investigación. *Revista de Educación, Universidad de Huelva, 4*(XXI), 167-179.

Martinez Carazo, P. C. (2006). El metodo de estudio de caso: Estrategia metodologica de la investigación cientifica. *Pensamiento & Gestión*, 165-193.

Martinez Castilla, S. (2016). La Burocracia: Elemento de dominacion en la obra de Max Weber. (U. C. Cundinamarca, Ed.) *Mision Jurídica - Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 141- 154.

Martinez Miguelez, M. (2014). Epistemología de las Ciencias Humanas en el contexto Iberoamericano. En F. Osorio, *Epistemología y Ciencias Sociales: Ensayos Latinoameticanos.* Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Montoya Suarez, O. (2004). Schupeter, Innovacion y Determinismo Tecnologico. *Scientia Et Technica, X*(25), 209-211.

Morales, O; Barrera, A; Rodriguez, M; Romero, C. & Távara, R. (2014). *Modelo de gestión de la innovacion para los gobiernos locales del Perú.* (A. Ampuero, Ed.) Lima: ESAN.

Municipalidad Provincial de Lambayeque. (2011). *Reglamento de Organizacion y Funciones 2011.* Lambayeque: MPL.

Municipalidad Provincial de Lambayeque. (2014). *Reglamento de Organizacion y Funciones - 2014.* Lambayeque: MPL.

Municipalidad Provincial de Lambayeque. (2016). *Memoria de Gestión 2016.* Lambayeque: MPL.

Municipalidad Provincial de Lambayeque. (2016). *Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Lambayeque.* Lambayeque: Municipalidad Provincial de Lambayeque.

Municipalidad Provincial de Lambayeque. (2016). *Plan Estrategico Institucional 2014-2017.* Lambayeque: MPL.

Municipalidad Provincial de Lambayeque. (2016). *Reglamento de Organización y Funciones - 2016.* Lambayeque: MPL.

Municipalidad Provincial Lambayeque. (2012). *Memoria de Gestion Institucional - 2012.* Lambayeque: MPL.

Navarro Arancegui, M. (2001). Los Sistemas Nacionales de Innovacion: Una revision de la literatura. *IAIF - Instituto de Analisis Industrial y Financiero.*, 33.

OCDE - Banco Mundial (BM). (2005). *Buenas practicas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo - Libro de Consulta.* Paris: OECD Org.

OCDE - EUROSTAT. (2005). *Manual de Oslo - Guia para la recogida e interpretación de datos sobre innovación.* Paris - Francia: Grupo Tragsa.

Orbegoso Villafane, E. J. (2015). *Manual de metodologia de la investigación cualitativa.* Lima: Printmaster designe SAC.

Parra Sabaj, M. E. (2005). *Fundamentos Epistemologicos Metodológicos y Teoricos que sustentan un Modelo de Investigación Cualitativa en las Ciencias Sociales.* Santiago: Universidad de Chile.

Pasco, J. C. (Noviemebre de 2015). *Estudio de Políticas Públicas*, 247 / 252.

PCM/SGP. (2013). *Politica Nacional de Modernización de la Gestion Publica.* Lima: Secretaria de Gestion Publica - PCM.

Peralta, E. (2016). Teoría general de los sistemas aplicada a modelos de gestión. (C. U. Núñez, Ed.) *AGLALA, 7*(1), 122-145.

Pérez Fernández, J. A. (2004). *Gestón por Procesos, como utilizar ISO 9001:2000 para mejorar la gestión de las organizaciones.* Madrid - España: ESIC Editorial.

Perez Pulido, M., & Terron Torrado, M. (2004). L Teoria de la Difusion de la Innovacion y su aplicacion al estudio de la adopcionde recursos electronicos para la Universidad de Extremadura. *Revista Especializada en Documentacion Cientifica*.

Petit Torres, E. (2012). El desarrollo organizacional innovador: Un cambio conceptual para promover el desarrollo. *Revista de Ciencias Sociales (RCS), Vol. XVIII*(No. 1,), 74 - 88.

Petit Torres, E., & Gutiérrez Gonzáles, L. (2007). Liderazgo con Empowerment: Promotor de la Innovación. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 207-217.

Porrúa Perez, F. (2005). *Teoria del Estado - Teoria Politica.* Mexico DF.: Editorial Porrúa SA.

Ramio Matas, Carles;. (2009). Evaluación de la externalización de los servicios públicos en las administraciones locales. (C. d. Científico, Ed.) *Eixo Atlántico*(15), 21-52.

Ramio, C. (1999). *Teoria de la Organización y Administración Pública.* (U. P. Fabra, Ed.) Madrid, España: Tecnos.

Ramirez Alujas, A. (2010). Innovacion en la Gestion Publica y Open Government (Gobierno Abierto), Una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, 1-35.

Ramirez Alujas, A. (2011). Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: Estado del arte, alcances y perspectivas. *Circunstancia. Año IX - Nº 26 - Septiembre 2011*(Año IX - Nº 26 -), 1-37.

Ramirez Cardona, C. (2015). *Administración, Teorias y Enfoques.* Lima: Macro EIRL.

Retolaza Eguren, I. (2010). *Teoria de Cambio.* Guatemala: PNUD/Hivos.

RICYT/OEA/CYTED. (2001). *Manual de Bogota - Normalizacion de indicadores de Innovación Tecnologica en America Latina y el Caribe.* Bogota, Colombia: Colciencias/OCYT.

Rivas Tovar, L. (2009). Evolucion de la Teoria de la Organización. (U. d. Rosario, Ed.) *Universidad & Empresa*, 11-32.

Rodriguez Gómez, G., Gil Flores, J., & Garcia Jiménez, E. (1999). *Metodologia de la Investigación Cualitativa.* Malaga - España: Ediciones Aljibe SL.

Sánchez, Carmina; Lasagna, Marcelo; Marcet, Xavier;. (2013). *Innovacion Publica: Un modelo de aportacion de valor.* Santiago de Chile: RIL Editores.

Schröder, P. (2016). Nueva Gestión Pública: Aportes para un buen gobierno. *Stiftung Friedrich Naumann Für Die Freiheit*, 6-29.

Secretaria de Gestion Publica - PCM. (2018). *Norma Tecnica Implementacion de la Gestión Por Procesos en las Entidades de la Administración Pública.* Lima: PCM.

SGP/PCM. (2019). *Lamientos N 001-2019-SGP.* Lima: PCM.

Simonovich, J. (2012). Plankton: Una nueva teoria de la organización para el siglo XXI. (M. A. Chaves, Ed.) *Ensayos Pedagogicos, VII*(1), 65-88.

Tello Rozas, Pilar; Bastidas Villanes, David; Pisconte Ramos, José;. (2009). *Estado y Gestión Pública.* Lima: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

Tello, M. (2006). *Las Teorias del Desarrollo Economico Local y la teoria y practica del proceso de descentralización en los paises en desarrollo.* Pontificia Universidad Catolica del Perú - Departamento de ECONOMIA, Lima. Lima: PUCP, Departamento de Economia.

USAID/PERU PRODES y PCM. (2011). *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública.* Lima: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Valencia López, V. E. (2017). *Universidad Tecnologica de Pereyra - Colombia.* Obtenido de http://www.utp.edu.co

Vigier, Pierre; Cereceda, Miguel ; Genovesi, Alejandro. (2001). Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública, aproximaciones conceptuales y metodologicas. (P. SIGOB, Ed.) *PNUD SIGOB Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabildad.*, 1-42.

Von Bertalanffy, L. (1989). *Teoria General de los Sistemas.* (J. Almela, Ed.) Mexico, DF: Fondo de Cultura Economica S.A. de CV.

Yin K., R. (2009). *Estudio de caso de investigación: Diseño y método.* (Cuarta Edición ed.). Los Angeles - USA: SAGE Publications.