

UNIVERSIDAD NACIONAL DE JULIACA
ESCUELA PROFESIONAL DE GESTIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO SOCIAL



**"INJERENCIA Y TOMA DE DECISIONES EN GERENTES
MUNICIPALES DE LA REGIÓN PUNCO"**

Placido Arizaca Medina

**TESIS PARA OPTAR EL TITULO DE
LICENCIADO EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO SOCIAL**

Asesor: M. Sc. Gustavo Luis Vilca Colquehuanca

JULIACA, 2021

UNIVERSIDAD NACIONAL DE JULIACA
ESCUELA PROFESIONAL DE GESTIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO SOCIAL



**“INJERENCIA Y TOMA DE DECISIONES EN GERENTES
MUNICIPALES DE LA REGIÓN PUNO”**

Placido Arzaca Medina

**TESIS PARA OPTAR EL TITULO DE
LICENCIADO EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO SOCIAL**

Asesor: M. Sc. Gustavo Luis Vilca Colquehuanca

JULIACA, 2021

UNIVERSIDAD NACIONAL DE JULIACA
ESCUELA PROFESIONAL DE GESTIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO SOCIAL



“INJERENCIA Y TOMA DE DECISIONES EN GERENTES
MUNICIPALES DE LA REGIÓN PUNO”

Plácido Arizaca Medina

TESIS PARA OPTAR EL TITULO DE
LICENCIADO EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO SOCIAL

Asesor: M.Sc. Gustavo Luis Vilca Colquehuanca

Juliaca, 2021

Arizaca-Medina, P. (2021). *Injerencia y toma de decisiones en gerentes municipales de la región Puno*. [Tesis de licenciatura]. Universidad Nacional de Juliaca. Juliaca.

AUTOR: Plácido Arizaca Medina

TÍTULO: Injerencia y toma de decisiones en gerentes municipales de la región Puno

PUBLICACIÓN: Juliaca, 2021

DESCRIPCIÓN: Cantidad de páginas (127 pp.)

NOTA: Tesis de la Escuela Profesional de Gestión Pública y Desarrollo Social – Universidad Nacional de Juliaca

CÓDIGO: 05-000014-05/A72

NOTA: Incluye bibliografía

ASESOR: M.Sc. Gustavo Luis Vilca Colquehuanca

PALABRAS CLAVE:

Injerencia, Gerencia Municipal, toma de decisiones, entrevistas, gobiernos locales.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE JULIACA

ESCUELA PROFESIONAL DE GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO SOCIAL

“INJERENCIA Y TOMA DE DECISIONES EN GERENTES MUNICIPALES DE LA
REGIÓN PUNO”

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN GESTIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO SOCIAL

Presentado por:

Plácido Arizaca Medina

Sustentada y aprobada ante el siguiente jurado:

Dr. Abraham Melitón Contreras
Vargas
PRESIDENTE DE JURADO



Firma del 1er miembro

Dra. Vilma Valeriana Tapia Ccallo
JURADO



Firma del 2do miembro

Dr. Juan Manuel Tito Humpiri
JURADO



Firma del 3° miembro

Mg. Gustavo Luis Vilca
Colquehuanca
ASESOR



Firma del asesor

DEDICATORIA

Con inmenso gesto de gratitud a mis padres: Faustino y Leonarda por depositar su confianza y creer en que podía lograr otra meta más en mi vida, al mostrarme ávido de conocer otros saberes profesionales.

A mis hermanos: Virginia, Eduardo, Elsa, Rigoberto, Milton y Erácleo por su comprensión y apoyo moral, en todo momento.

A mis sobrinos: Eduard Abimael, Julio César, Yeliana y Paolo César por formar parte de otro de mis caros anhelos que me vieron realizarlo en la UNAJ (2013-2017).

Plácido Arizaca Medina.

AGRADECIMIENTO

Agradecer en primera instancia a mis maestros de la UNAJ (2013-2017) que forjaron en mí la constancia y el espíritu de asumir retos en concordancia al perfil profesional que exige ser gestor público.

Igualmente, a los seis gerentes municipales de la región de Puno que permitieron en varias oportunidades lograr las entrevistas en profundidad, que sin ellas hubiera sido imposible la realización del presente.

A mis hermanos y padres por animarme a seguir adelante con la transcripción de los audios de las entrevistas a los gerentes municipales. Así mismo, del análisis e interpretación de los textos transcritos.

Al M.Sc. Gustavo Luis Vilca Colquehuanca, docente universitario de la Universidad Nacional de Juliaca, por ser director y asesor de la presente; al mismo tiempo reconocer su orientación desde la elaboración del plan de investigación, la ejecución, el análisis, la redacción y revisión del presente.

Plácido Arizaca Medina

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	6
AGRADECIMIENTO.....	7
ÍNDICE GENERAL	8
ÍNDICE DE TABLAS	12
ÍNDICE DE FIGURAS	13
ÍNDICE DE ANEXOS	14
RESUMEN	15
ABSTRACT	16
INTRODUCCIÓN.....	17

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	17
1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	21
1.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	21
1.3.1 Objetivo general	21
1.3.2 Objetivos específicos.....	21
1.4 JUSTIFICACIÓN.....	21

CAPITULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 ANTECEDENTES.....	24
2.1.1 Antecedentes históricos a cerca de las Municipalidades en el Perú:	24
2.1.2 Antecedentes al tema de investigación	30
2.1.3 A nivel nacional.....	31
2.1.4 A nivel internacional	34
2.2 MARCO TEÓRICO	37

2.2.1	La injerencia	37
2.2.2	Tipos de injerencia.....	38
2.3	Toma de decisiones	38
2.3.1	Conceptos de toma de decisión	38
2.4	El titular de pliego y el gerente municipal, en la Estructura Orgánica de la entidad.....	43
2.4.1	El Concejo Municipal provincial y distrital	43
2.4.2	El Alcalde y sus atribuciones.....	43
2.4.3	El Gerente Municipal y sus atribuciones	46
2.4.4	Normatividades u ordenamiento jurídico	47
2.4.5	La función pública	50
2.4.6	Funcionario público: perfil profesional	50
2.4.7	Documentos o instrumentos de Gestión Municipal.....	50
2.4.8	Actos y tipologías de corrupción	51
2.4.9	Tipologías o formas de corrupción.....	52
2.4.10	Responsabilidades de los servidores y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones	55
2.5	Normas que regulan el Procedimiento Administrativo Sancionador	56
2.6	Los funcionarios exceptuados del procedimiento administrativo sancionador	56
2.6.1	Mecanismos de Participación y Control Ciudadano.....	57
2.6.2	Rol del Estado peruano en la consecución de políticas, lineamientos, metas y propósitos al 2021	57
2.6.3	Los objetivos nacionales del Estado Peruano	59
2.6.4	La administración pública	60
2.7	MARCO CONCEPTUAL	61
2.7.1	Autonomía	61
2.7.2	Autodeterminación	61

2.7.3	“Clientelaje” o “clientelismo”	61
2.7.4	Condicionamientos	62
2.7.5	Confianza.....	62
2.7.6	Denuncia.....	62
2.7.7	Grabaciones	63
2.7.8	Inducción	63
2.7.9	Marco ético	63
2.7.10	Presión de grupo	63
2.7.11	Perfil profesional	63
2.7.12	Renuncia o retiro voluntario	64
2.7.13	Testigos.....	64
2.8	HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	64
2.8.1	Hipótesis general	64
2.8.2	Hipótesis específicas.....	64
2.9	VARIABLES DE INVESTIGACIÓN / CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	65
2.10	Definiciones de las Categorías	66

CAPITULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1	DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	70
3.2	ÁMBITO DE ESTUDIO	70
3.3	POBLACIÓN Y MUESTRA	70
3.4	RECOLECCIÓN DE DATOS.....	72
3.4.1	Técnica de entrevista cualitativa a profundidad	72
3.4.2	Instrumentos	73
3.4.3	Descripción del trabajo de campo	73
3.5	ANÁLISIS DE DATOS	73

3.5.1	Transcripción: archivos de transcripción.....	75
3.6	Páginas de entrevistas.....	75
3.6.1	Metodología del análisis:.....	75

CAPITULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1	RESULTADOS	78
4.1.1	Objetivo Específico N° 1	78
4.1.2	Objetivo Específico N° 2	85
4.2	Objetivo Específico N° 3.....	87
4.2.1	Mecanismos institucionales para evitar situaciones de injerencia desde la óptica de los gerentes municipales	87
4.3	Objetivo General.....	91
4.3.1	Implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos.....	91
4.3.2	Conocimiento sobre “injerencia”.....	99
4.3.3	Injerencia del alcalde	103
4.4	DISCUSIÓN	106

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1	CONCLUSIONES	111
5.2	RECOMENDACIONES	112
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113
	ANEXOS	122

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Sistema de Macro Categorías, Categorías, Sub Categorías y Códigos	66
Tabla 2. Definiciones de categorías.....	67
Tabla 3. MIASDI.....	69
Tabla 4. Tamaño de muestra.....	71
Tabla 5. Criterios de selección de las unidades de análisis al estudio.....	71
Tabla 6. Descripción de la muestra	72

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Organigrama estructural de la gerencia municipal.....	43
Figura 2. Proceso de análisis de datos	77

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Guía de entrevista	122
Anexo 2. Inicio.....	123
Anexo 3. Desarrollo	124
Anexo 4. SEGUNDA ENTREVISTA.....	126
Anexo 5. TERCERA ENTREVISTA.....	127

RESUMEN

La administración municipal se compone de los funcionarios y servidores públicos, quienes deben velar por la prestación de un buen servicio a la colectividad; sin embargo, la relación laboral entre el titular de la entidad (alcalde) y el gerente municipal, pudiendo ser provechosa y de confianza para la gestión municipal, se torna en injerencia; en la que, el primero en su condición de ser máxima autoridad administrativa y tener gran poder decisorio se entromete sobre las decisiones del segundo. Por lo que se ve vulnerada la autonomía del funcionario de confianza o de libre nombramiento y remoción, al ser condicionado a cambio de permanecer en el puesto laboral (continuar) o ponerse al margen (por renuncia o despido). En esa constante, la presente investigación se ha empeñado en analizar las implicaciones que tiene la injerencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios de libre nombramiento y remoción de la región de Puno, desde la óptica de los gerentes municipales. Para ello se pudo recurrir al tipo de investigación cualitativo, de estudio de casos en el cual se ha empleado el método fenomenológico hermenéutico, cuyo tratamiento permitió explorar la experiencia vivencial de los gerentes municipales, las situaciones del hecho o fenómeno de la injerencia. La técnica de recolección de datos fue la entrevista semiestructurada en profundidad aplicada a una muestra cualitativa de seis gerentes municipales provinciales de la región Puno. Los análisis permitieron concluir que, la injerencia del titular de la entidad (alcalde) sobre los gerentes municipales de la región de Puno trae consigo presumiblemente la comisión de delitos contra la administración pública (nombramiento y aceptación de cargo, colusión y negociación incompatible). Y los mecanismos que podrían evitar situaciones de injerencia son: individuales (acto ético, autodeterminación) e institucionalmente (inducciones, denuncia a las instancias pertinentes, el control y participación ciudadana).

Palabras claves: Gestión Pública, Injerencia, corrupción, gerentes municipales.

ABSTRACT

The municipal administration is made up of civil servants and public servants, who must ensure the provision of a good service to the community; However, the labor relationship between the head of the entity (mayor) and the municipal manager, which may be beneficial and trustworthy for municipal management, becomes interference; in which, the first in his condition of being the highest administrative authority and having great decision-making power interferes with the decisions of the second. As a result, the autonomy of the trusted official or free appointment and removal is violated, as he is conditioned in exchange for remaining in the job position (continuing) or being on the sidelines (by resignation or dismissal). In this constant, this research has endeavored to analyze the implications of the mayor's interference in the decision-making of freely appointed and dismissed officials in the Puno region, from the perspective of municipal managers. For this, it was possible to resort to the type of qualitative research, case study in which the hermeneutical phenomenological method has been used, whose treatment allowed exploring the experiential experience of municipal managers, the situations of the fact or phenomenon of interference. The data collection technique was the semi-structured in-depth interview applied to a qualitative sample of six provincial municipal managers from the Puno region. The analyzes allowed to conclude that the interference of the head of the entity (mayor) on the municipal managers of the Puno region brings with it the commission of crimes against the public administration (appointment and acceptance of position, collusion, incompatible negotiation and others). And the mechanisms that could avoid situations of interference are: individual (ethical act, self-determination) and institutionally (inductions, denunciation to the pertinent authorities, control and citizen participation).

Keywords: Public Management, Interference, corruption, municipal managers.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis trata sobre la injerencia del alcalde en los gerentes municipales provinciales de la región de Puno. Ello implica la intromisión del titular de pliego, por su condición de funcionario de elección popular, en decisiones eminentemente técnicas y autónomas de los gerentes municipales, quienes son nombrados por la misma autoridad edil; hecho que permite la interferencia en la toma de decisiones de los gerentes municipales llegando al extremo de condicionarlos con la permanencia en el puesto de trabajo. En esa dimensión, el estudio pone a la agenda nacional la tarea de mejorar la administración pública con normativas acordes a las problemáticas que enfrenta el país, especialmente en, lo concerniente, a la reforma y reestructuración de la Constitución Política del Estado vigente; además de la Ley Orgánica de Municipalidades que a todas luces fortalecen la corrupción, en todo el ámbito. Un cambio legislativo neurálgico y trascendental a nivel de gobiernos locales sería que, el cargo de alcalde sea renunciable, como ocurre en Costa Rica.

Los objetivos en el que se enmarcó el estudio son: analizar las implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción en las gerencias municipales de la región de Puno; identificar los mecanismos o acciones concretas del alcalde que evidencian la injerencia sobre la toma de decisiones de los gerentes municipales; describir las acciones adoptadas por los gerentes municipales ante situaciones de injerencia del alcalde; e identificar los mecanismos institucionales para evitar situaciones de injerencia, desde la óptica de los gerentes municipales.

La presente se organiza en cinco capítulos:

El primer capítulo trata sobre el fenómeno de injerencia del alcalde en los gerentes municipales que acarrearán responsabilidades administrativas funcionales, civiles y penales. Así mismo los enunciados, los objetivos de investigación y las razones del porqué de la investigación.

El segundo capítulo aborda lo revisado en la literatura pertinente; dentro de ello el informe N° 133 de la Defensoría del Pueblo que alcanza una serie de falencias en los gobiernos locales por la autonomía económica, administrativa que son malinterpretados por

quienes gobiernan las municipalidades en el país. Además, se atañe a temas de cabildos y municipalidades, la administración pública, gerencia pública, función pública, el término de la injerencia, el fenómeno de la corrupción: acto y tipologías; del mismo modo, se presenta cuadros de categorizaciones, entre otros subtemas temas.

El tercer capítulo enfoca aspectos metodológicos propias de la investigación cualitativa, estudio de casos; el ámbito de estudio, población y muestra, tratamiento de datos.

El cuarto capítulo trata del fenómeno de injerencia estudiado: mecanismos de injerencia, acciones para evitar situaciones de injerencia, implicancias del fenómeno de injerencia en los gerentes municipales.

Y finalmente el quinto capítulo aborda sobre las conclusiones y recomendaciones a cerca de la injerencia del titular de pliego sobre gerentes municipales de la región Puno.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En la actualidad los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, se hallan establecidos dentro de un ordenamiento jurídico. Así como en la Constitución Política del Perú vigente, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783, promulgada el 17/07/2002), la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, promulgada el 26/05/2003), entre otras. Siendo el alcalde una de las figuras principales, elegido por voto popular para un período de cuatro años (Camones, Hilda y Tinoco; 2014).

El Consejo Municipal es el máximo órgano de gobierno de la municipalidad. Se constituye por el alcalde, quien lo preside, y los Regidores, que tienen potestad para ejercer sus funciones de conformidad a las normas del Estado Peruano y los instrumentos de gestión, como el Reglamento Interno de Consejo (RIC) y demás disposiciones vigentes (Camones et al. 2014 p. 94).

Según el Art. 6° de la LOM N° 27972, la Alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. Su elección lo hace responsable de la administración pública municipal y de los servicios comunales. Es el representante político del municipio. Además de ello, concentra funciones administrativas y normativas, entre ellas, como función administrativa: “Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes” (Camones et al. 2014, p.91). Al igual que en el Art. 20° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece como

atribución del alcalde, entre otras, "Designar o cesar al gerente municipal y, a propuesta de éste, a los demás funcionarios de confianza". Quedando claro que, la administración municipal debe estar bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, como señala el Art. 27° de la LOM; empero, dicho nombramiento o designación del gerente municipal, por parte del alcalde, conforme transcurre el mandato se vuelve en "injerencia permanente"; en la que el titular de la entidad interfiere, se entromete en casi todas las decisiones que toma el indicado funcionario de confianza, ya sean éstas: técnicas, estratégicas, autónomas, intuitivas, no programadas, de riesgo, etc.; a la par omitiendo y contraviniendo las normativas internas (MOF, ROF) que ayudan y exigen a determinar perfiles mínimos (formación profesional, experiencias, capacitaciones, habilidades, competencias, méritos, etc.), a nivel de cargos o puestos de trabajo. Desde esa óptica la designación o nombramiento de un personal de confianza en el cargo de gerente municipal, por parte del alcalde, dentro de las atribuciones que le competen, no siempre garantiza la idoneidad del funcionario; menos, las tomas de decisiones autónomas, pertinentes, razonables y sostenibles; pues, mientras el titular de pliego (el alcalde) tenga confianza, intromisión y dependencia directa o indirecta, legal o ilegal, en el gerente municipal; existe la gran posibilidad de que la gestión municipal incurra en responsabilidades administrativas funcionales, civiles y penales (delitos contra la administración pública: abuso de autoridad, omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, requerimiento indebido de la fuerza pública, abandono del cargo, nombramiento o aceptación indebida de cargo público, concusión, colusión, peculado, cohecho, patrocinio ilícito, malversación, retardo injustificado en el pago, corrupción pasiva propia, corrupción pasiva impropia, aprovechamiento ilícito del cargo, corrupción de magistrados, corrupción activa, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito) (Título XVIII del Código Penal, artículos 376 y siguientes) (Medina, s.f.). A ello se suma la condición real del gerente municipal como un funcionario de libre nombramiento y remoción que puede ser cesado en el cargo de confianza o político, en cualquier momento; pues su permanencia o ratificación depende de su actuar frente a los intereses del titular de pliego.

Referido a este hecho o fenómeno de la injerencia del alcalde en los gerentes municipales se tienen como implicancias algunos casos emblemáticos de ejercicio ilegal de la injerencia del alcalde en la toma de decisiones de los gerentes municipales:

A nivel nacional: Según el portal electrónico del Jurado Nacional de Elecciones, referido a jurisprudencia, los casos de vacancia, a autoridades electas (alcaldes), durante el

2017, se refieren mayormente a causal de nepotismo: Walter Ramón Romero García, alcalde de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa de Ocopa, provincia de Concepción, departamento de Junín; Milton Fernando Jiménez Salazar, alcalde de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra, provincia y departamento de Lima; José Eliseo Tapia Olazábal, alcalde de la Municipalidad Distrital de Jayanca, provincia y departamento de Lambayeque.

Entre el 2019 y 2020 el Jurado Nacional de Elecciones, en la sección de “Garantías de Gobernabilidad” informa sobre autoridades regionales y locales vacadas y suspendidas (JNE, 2020). El 2019 se resolvió la vacancia de 65 autoridades elegidas el 2018, las causales de mayor incidencia fueron: fallecimiento (20), inconcurrencia injustificada (15), convocatoria de candidato no proclamado (12), condena consentida o ejecutoriada por delito doloso (7) e inasistencia injustificada (4); además de ello dos alcaldes distritales vacados por causal de nepotismo, se trata del alcalde distrital de Chala (Caravelí- Arequipa), Víctor Tomás Pacheco Puquio; y el otro caso es del alcalde de Yaguas (Putumayo-Loreto), Héctor Montoya Dávila, al colocar a su cuñado como vigilante de la municipalidad (nepotismo). Así mismo, fueron suspendidos 14 autoridades que fueron elegidas en las Elecciones Regionales y Municipales 2018: a un gobernador regional, dos alcaldes provinciales, siete alcaldes distritales, dos regidores provinciales y dos regidores distritales; las causales fueron: delitos de negociación incompatible y aprovechamiento del cargo, delito de negociación incompatible y aprovechamiento indebido del cargo, delito de fraude en la administración de personas jurídicas, delito de colusión agravada, presunto delito de cohecho pasivo propio, delitos de peculado doloso agravado y falsedad genérica, delitos de usurpación agravada y uso de documento falso.

Y el 2020, el Pleno del JNE vacó a 80 autoridades elegidas en las Elecciones Regionales y Municipales 2018. Se trató de tres consejeros regionales, tres alcaldes provinciales, 21 alcaldes distritales, ocho regidores provinciales y 45 regidores distritales; las causales fueron: fallecimiento (51), inconcurrencia injustificada (13), condena consentida o ejecutoriada por delito doloso (6), nepotismo (4) e inasistencia injustificada (2). Los delitos que se les imputa fueron: el delito de cohecho pasivo propio en agravio del Estado, delito de peculado doloso, delito contra la administración pública en la modalidad de omisión de actos funcionales. Además se suspendieron a 14 autoridades: un gobernador regional, tres alcaldes provinciales, seis alcaldes distritales y cuatro regidores distritales; las causales: sentencia judicial condenatoria, delito de negociación incompatible,

supuestamente por direccionar una licitación para la compra de accesorios, delito de peculado doloso por apropiación para sí y para otros de los recursos provenientes, delito contra la administración pública en la modalidad de omisión en agravio del Estado, delito de corrupción de funcionarios, en la modalidad de aprovechamiento indebido del cargo, delito de negociación incompatible, delito contra la administración pública en la modalidad de cohecho pasivo propio y falsedad ideológica, tráfico de terrenos, usurpación, delito de cohecho (supuestamente por recibir coimas para favorecer a proveedores en contratos y cotizaciones), direccionar los procesos de adquisición de bienes y servicios con el objetivo de defraudar al Estado.

A nivel de la región Puno: en el año 2014, el caso sonado de la vacancia del cargo de alcalde de la Municipalidad Provincial de Lampa, José Luis Hañari Monzón, por la causal prevista en el artículo 22, inciso 8, de la Ley N° 27972 (LOM) resultando aplicable la Ley N° 26771, que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2000-PCM, y modificado por Decreto Supremo N° 017-2001-PCM (la injerencia por parte del funcionario para el nombramiento o contratación de su pariente como trabajador municipal o “nepotismo invocada”) (Resolución N.º 124-2014-JNE).

Montoya (2015) manifiesta que, el nepotismo y otras técnicas de corrupción consisten en desviar los fines públicos para satisfacer intereses privados y quienes la practican son aquellos funcionarios y servidores públicos que muestran un abuso de posición al incumplir las normas jurídicas que regulan sus comportamientos (Villoria y Jiménez, 2012). Este fenómeno, según la Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, al 2010 se mostraba como el mayor y principal problema; y para el año 2013, la delincuencia es la que la superaba, ubicándola en el segundo lugar.

Según el informe especial de la XI Encuesta Nacional Anual sobre percepciones de corrupción a diciembre del 2019, preparado para Proética; están consideradas como formas de corrupción de autoridades: colocar a simpatizantes poco calificados en puestos claves, entregar contratos de grandes obras a empresarios que financiaron campañas políticas; igualmente el hecho de buscar un pariente o amigo que es funcionario público para que lo favorezca en un servicio. Así mismo, entre las instituciones más corruptas del Perú están consideradas: el Congreso de la república, el poder judicial, los partidos políticos, la Policía

nacional, Fiscalía de la Nación, las municipalidades, gobiernos regionales, gobierno de turno.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Se plantea como pregunta general: ¿Qué implicaciones tiene la injerencia del alcalde en la toma de decisiones de los gerentes municipales de la Región Puno?

Igualmente, como preguntas específicas:

- ¿Cuáles son los mecanismos y acciones concretas del alcalde que evidencian la injerencia sobre la toma de decisiones de los gerentes municipales?
- ¿Qué tipo de acciones han sido adoptadas por los gerentes municipales ante situaciones de injerencia del alcalde?
- ¿Qué mecanismos institucionales pueden considerarse para evitar las situaciones de injerencia, desde la óptica de los gerentes municipales?

1.3 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1.3.1 Objetivo general

Analizar las implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción en las gerencias municipales de la región de Puno.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar los mecanismos o acciones concretas del alcalde que evidencian la injerencia sobre la toma de decisiones de los gerentes municipales.
- Describir las acciones adoptadas por los gerentes municipales ante situaciones de injerencia del alcalde.
- Identificar los mecanismos institucionales para evitar situaciones de injerencia, desde la óptica de los gerentes municipales.

1.4 JUSTIFICACIÓN

Este estudio en profundidad sobre la injerencia del titular de pliego en gerentes municipales de la región Puno, permite aclarar las implicaciones que tiene la intromisión del alcalde en la toma de decisiones del personal de libre nombramiento y remoción (gerentes

municipales); ya que, dicha injerencia, pese a tener carácter negativo a la hora de las decisiones, juega un papel determinante en la gestión municipal. El hecho de proferirle, el alcalde; al gerente municipal que tiene la condición de servidor o personal de confianza, haga o concrete lo que le diga; es, desde todo ángulo, acto de entrometimiento en la función normativa y autónoma que debe cumplir el gerente municipal en la entidad, toda vez que ha sido designado, por el titular de pliego, sujeto a normativas internas y de ordenamiento jurídico nacional.

La relación de implicancia desde la perspectiva lógica, dentro del fenómeno de injerencia, involucra las antecedentes y las consecuentes, es decir, averiguar qué lo ocasiona y qué acarrea el influjo de terceros en la toma de decisiones de gerentes municipales a nivel de gobiernos locales.

Además, la comprensión profunda del fenómeno de la injerencia del titular de la entidad sobre gerentes municipales da paso a dilucidar cómo el cargo de alcalde podría injerir absolutamente en las decisiones técnico-administrativas del gerente municipal; más aún teniéndose en cuenta el perfil profesional del titular de pliego, en muchos casos, ajenos y muy distantes a la gestión municipal; igualmente elegidos con márgenes escasos (carentes de legitimidad por la dispersión de votos); así mismo, muchos teniendo en el imaginario que ser alcalde es tener el poder absoluto de gobierno. En esa medida, el cargo decisorio e influyente del alcalde, dentro de los gobiernos locales debería ser revisado y reestructurado, en lo que concierne a la Ley Orgánica de Municipalidades y demás normas que rigen para los gobiernos locales; pudiendo evitar la concentración y duplicidad de funciones y de poderes discrecionales en los funcionarios públicos (Montoya; s/f).

El hecho de entrometerse en asuntos funcionales de los gerentes municipales para sacar ventaja personal o de grupo, desde la condición de alcalde, al ser evidente como una forma de corrupción; necesita bastante control de parte del Estado. Con mayor razón, cuando el fenómeno de injerencia es invisible ante los ojos de los mecanismos extrajurídicos y jurídico-penales que no muestran visos de contención ante las manifestaciones concretas de la corrupción de esta índole.

Los beneficios futuros que pueden obtenerse, tanto para las personas como para las instituciones y grupos sociales, son como sigue:

- La posibilidad de que se dé una reforma o reestructuración constitucional a nivel de elección, nominación y competencias específicas, dentro de la función pública; respecto al cargo de alcalde, por concentrar, en la práctica, excesivo poder decisorio, sin tener, en la mayoría de los casos, un requisito mínimo para ejercer la gestión municipal.
- El conocimiento de experiencias individuales o personales de los gerentes municipales de la región de Puno frente a la injerencia del titular de pliego, fenómeno que permitirá mejorar la gestión municipal, con relación a los gobiernos locales.
- Las conclusiones de la investigación serán publicadas en medios escritos (artículos científicos) y conferencias sobre gestión municipal que generen investigación y polémica.
- Las gerencias municipales actuales, en contraste con la reforma del Servicio Civil a través de la Ley del Servicio Civil, deben tener muy en cuenta que, para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía se debe mejorar el desempeño de los servidores, a través de la profesionalización, la instauración del principio de mérito y el ordenamiento de las reglas que regulan los deberes y derechos de los servidores.

CAPITULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 ANTECEDENTES

2.1.1 Antecedentes históricos a cerca de las Municipalidades en el Perú:

De los cabildos a las actuales municipalidades o gobiernos locales

Zippelius (1985), establece que el Estado estructurado y organizado de poder, tiene como función garantizar una convivencia ordenada y sin contradicciones y, en especial, la paz y la seguridad jurídica.

El Estado constituido como una estructura político – jurídica, está conformado por elementos estructurales y atributivos. Los primeros son aquellos que contribuyen a integrar la organización del Estado: población, territorio, poder político o gobierno. Los segundos le dan a la organización política el carácter propio y específico del Estado, la soberanía y el orden jurídico.

El fin último del Estado es el “bien común”, definido como la felicidad temporal, la perfecta suficiencia de vida, el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, para alcanzar este fin último lleva a cabo la función pública (Villar, s.f.).

Todo Estado, pese a su concepción abstracta, tiene su propia forma de organización social, geográfica, política, económica, etc. Para el caso del Perú, el proceso de descentralización, es un aspecto clave para entender una “nueva visión de Estado”, por ejemplo, el aspirar a un “Estado Moderno” que debe “generar las condiciones necesarias para el bienestar de sus ciudadanos y el desarrollo del país” (Contraloría General de la República, 2014).

La descentralización se genera en la búsqueda de una mejor administración del Estado, por ejemplo, durante la invasión española se produjo la fundación de ciudades que beneficien y aseguren un mejor porvenir a la península ibérica, para lo cual, designaban, cargos colmados de poder como la de ser encomendero, corregidores y otros similares. De esta forma habiéndose creado nuevas instituciones y el envío de funcionarios españoles a las mismas.

Durante la colonia, a lo largo del siglo XVI, el nuevo mundo “América” se dividió en virreinos, capitanías generales y gobernaciones. Así como la de Nueva España (1535) y Perú (1544). Éste último abarcó un extenso territorio que sufrió un primer recorte en 1717, cuando se creó el Virreinato de Nueva Granada; y hubo otro recorte más en 1776, con la creación del Virreinato de Río de la Plata. Siendo conformado el gobierno colonial de dos tipos: órganos de la metrópoli (el Rey, el Consejo de Indias, la Casa de Contrataciones de Sevilla) y órganos coloniales (el Virrey, la Real Audiencia, los Cabildos, Corregimientos, Intendencias, Curacas). Esas unidades fueron creadas con el fin de que la Corona ejerciera indirectamente su control sobre la población recién conquistada (Guarisco, 2004).

Durante la conquista y la colonia, el cabildo fue la “institución edilicia” más importante y representativa soporte de la organización y de la vida jurídica-política que luego se denominó municipio libre (Labariega, s/f). Según algunas actas de cabildos se puede ver qué labor desempeñaban éstos, por ejemplo, el Cabildo de Trujillo durante el siglo XVI: “Se encontró que la población indígena de la ciudad como de los alrededores se relacionaban con la comuna trujillana, primero como mano de obra que el cabildo disponía a favor de los vecinos encomenderos, para la labranza de sus tierras de cultivo, construcción de casas y edificios públicos, así como en diversas unidades productivas. Segundo, como abastecedores de productos, principalmente agrícolas y marinos que la ciudad necesitaba para su normal desarrollo” (Vega, 2013, p. 1).

En las postrimerías del siglo XVIII, los pueblos de cada reducción o parroquia indígena de Lima disponían de un cabildo para los originarios y otro para los forasteros. Cada cabildo estaba compuesto por una magistratura y una asamblea. La razón de ser de la magistratura era velar por que los indios del común y principales moraran civilizadamente y contribuyeran con el progreso material del Imperio. Ésta constaba de los oficios de alcalde y sus “ministros”; es decir, regidores, procurador y *quipucamayo*. A veces figuraban también como miembros del cabildo: alcaldes de campo, secretario y alguacil. Una de las funciones

más importantes de los alcaldes era la de administrar justicia entre los indios, castigándolos cuando infringían las leyes y costumbres. Además de promover sus intereses a través de “pedimentos” o solicitudes dirigidas a los funcionarios reales de mayor rango, al representante del rey en suelo americano o incluso al rey mismo. Sustentados en largos “memoriales” o crónicas de los hechos que los justificaban, esas peticiones consistían en la solicitud de ciertos privilegios en torno a los Reales Tributos, los Bienes de Comunidad, el culto y la cesión de fuerza de trabajo para la realización de obras en beneficio de la sociedad (Guarisco, 2004). Asimismo, funciones de policía, participando en la organización de las obras públicas que competían a sus reducciones, como parte de las funciones de policía, los alcaldes se ocupaban de que los indios de su reducción participaran en la doctrina. Del mismo modo velaban por los intereses de los indios en las juntas convocadas por las justicias mayores, para tratar temas relativos a las limpiezas y reparaciones de las acequias, actividades que debían realizar conjuntamente con los hacendados, tenían además voz en las decisiones que se tomaban en ellas. Finalmente, como parte de las funciones de policía, los alcaldes también participaban en el establecimiento de los *tambos* y escuelas, cuidando, además, de su buen funcionamiento. En lo que respecta a los regidores, estos cumplían órdenes de carácter judicial, emitidas por los alcaldes, también habrían estado encargados de visitar periódicamente los *ayllus* de la reducción, con el objeto de vigilar la buena conducta de los indios y, en caso de encontrar problemas, reportárselo a los alcaldes. A diferencia de los roles fiscales que la Corona reservó para los principales, el desempeñarse como alcalde, regidor, *quipucamayo* y procurador no implicó ningún privilegio económico, salvo en el último caso (Vega, 2013: 10 - 12).

Quepa la importancia que los cabildos y repúblicas, a pesar de exhibir una serie de diferencias en su constitución y de estar separados por una gran distancia, desarrollaron una tendencia similar hacia la representación y la autonomía; para una mejor administración, los cabildos elaboraron estatutos y ordenanzas, los cuales eran ratificados por el Real y Supremo Consejo de Indias.

La reunión de miembros del Cabildo o Ayuntamiento estaba presidida por dos alcaldes ordinarios de carácter anual, llamados de primer y segundo voto. Luego de los primeros años de ocupación estos cargos fueron asumidos por los llamados criollos. Por Real Cédula de 1565, se manda que se privilegie para dichos puestos a los descendientes de los primeros conquistadores y vecinos.

En cuanto a la composición dentro del Cabildo había diferentes cargos. En primer lugar, se encontraban los dos alcaldes, que desempeñaban individualmente funciones judiciales; los regidores, que en un inicio eran elegidos anualmente; el alférez real, portador del estandarte de la ciudad y el procurador defensor de las causas del Cabildo. A continuación, estaban los cargos mayores, muchos de los cuales eran asumidos por los propios regidores, como el de Fiel Ejecutor, Escribano, Alguacil Mayor, entre otros. Lógicamente, había una serie de cargos de menor rango, como los de pregonero, almotacén, receptor de penas, etc.

Las funciones del Cabildo eran de carácter administrativo, judicial y económico. En el plano administrativo se encargaba de presidir los espectáculos públicos, vigilar el aseo de la ciudad, organizar el recibimiento de virreyes, cuidar del ornato de las calles y de baja policía. En cuanto a las causas judiciales, administraban justicia en primera instancia y tenían a su cargo a la policía de seguridad. Dentro de las funciones económicas destacaban la fijación de los precios de los alimentos y el control del ingreso a la ciudad de las mercancías necesarias y de la administración de rentas de las propiedades inmuebles y arbitrios.

Con la creación de las Intendencias, durante la segunda mitad del siglo XVIII, el Cabildo de Lima experimentó una disminución de sus facultades. Los propios y arbitrios que comúnmente eran administrados por la misma institución, pasaron a formar parte de la responsabilidad de una Junta Municipal compuesta por el alcalde de primer voto, dos regidores, el procurador general, el síndico, el mayordomo y un contador. Esta Junta actuaba bajo supervisión directa del Intendente según estipulaba el Artículo 30 de la Ordenanza de Intendentes.

Llegada la Independencia, don José de San Martín dictó en 1821 el Estatuto Provisional, que establecía la creación de los municipios republicanos, que en algunos aspectos estructurales y administrativos se asemejaban al cabildo colonial. En 1839 cesó el gobierno municipal, delegando algunas de sus funciones a las Intendencias de Policía. Hasta que en 1856 las municipalidades serían reactivadas nuevamente.

Vale remarcar que las funciones de los alcaldes de ese entonces eran, fundamentalmente, presidir el ayuntamiento, disponer de todo lo concerniente al cumplimiento de las ordenanzas de la ciudad y administrar justicia en primera instancia. El Cabildo administraba justicia en lo civil y lo criminal. Resolvían causas de menor cuantía,

pues las de mayor debían pasar a entidades superiores como la Real Audiencia. Se constituyeron, además, diversos tipos de juzgados: de Paz, de Aguas, de Imprenta, etc. El Cabildo se encargaba de supervisar el funcionamiento de los talleres y de la organización gremial, propiamente dicha.

Concejo o Ayuntamiento era la reunión de los regidores presidida por el alcalde. Se elegía de entre ellos un secretario encargado de tomar nota de los acuerdos de la sesión y de cumplir a la vez las funciones de archivero. El Concejo tenía las funciones de dictar ordenanzas y tomar acuerdos para el buen gobierno de la ciudad. A partir de estas sesiones se constituyeron dos series de gran importancia: Se trata de libros que copian las actas de las sesiones en las que se registran los debates y acuerdos tomados por el Cabildo respecto de la organización y administración de la ciudad. Constituyen una magnífica fuente para el conocimiento de la Colonia. Abarcan desde los años 1534 hasta 1839, año en que fueron suprimidas las municipalidades.

Dentro de las atribuciones del Cabildo figuraban las de carácter económico, puesto que gozaba de autonomía para administrar los bienes de la institución y de la ciudad en términos generales. Propios eran las propiedades del Cabildo, de las cuales se extraía una renta que debía ser administrada. Los arbitrios eran derechos o impuestos destinados a los gastos públicos. El síndico era el funcionario encargado de velar por la buena administración e inversión de los fondos municipales. Había dos síndicos: uno de gastos y otro de rentas, aunque en algunos casos un mismo síndico realizaba ambas labores.

El cabildo fue la organización política colonial que admitió una transferencia de atribuciones administrativas del poder central hacia los pueblos de indios, dentro de un régimen de libertad vigilada. Es decir, la elección del cabildo nacía por el nombramiento real y se eternizaba por elección. No elección popular o general, sino de los capitulares salientes (Recopil., lib. IV, t.3, 1.2; lib. V, t. 3,1.3) (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2005).

Una vez la fundación jurídica, el fundador del pueblo, el gobernador o su teniente, nombraba al primer cabildo, efectuada la elección por el fundador, procedimiento normal requería la comprobación de los cabildantes salientes el primero de enero de cada año, constreñida a la ratificación del representante inmediato del poder real. Por orden de 22 de noviembre de 1787, también podían confirmar los intendentes de provincia. Nombrar

cabildo fue un privilegio otorgado a Colón por sus altezas, según narran las instrucciones del segundo viaje. Al igual que Pizarro en San Miguel, parecen de elección popular.

Los requisitos de elegibilidad fueron dos condiciones mayormente: tener residencia satisfactoria del oficio anterior, si lo ejercieron, y haber pasado el hueco entre los dos: tres años para los alcaldes y dos para los regidores. La ley del hueco dada por Carlos V, el 19 de enero de 1535 y Felipe II, el 19 de agosto de 1619. El segundo requisito es la vecindad, consistió “tener casa poblada y fincas por el lugar”. La Real Cédula de Carlos V del 21 de abril de 1554, no pueden ser elegidas personas que no sean vecinos; del mismo modo, quien es deudor del Rey, en poca o mucha cantidad. Pese a ello, con el tiempo no sólo se admitió la reelección, sino la compra en subasta, en reducidos grupos o familias, como los Castro en Guayaquil.

Por tanto, la elección de los cabildos durante la invasión y conquista en principio provenía del Rey, a manera de confianza, pero sujeto a ser ratificado bajo una elección de miembros del cabildo. Ello hace colegir que alguien allegado al Rey, con requisitos que requiere el cargo de alcalde, puede ocuparlo; incluso podría nombrar, para su mejor desenvolvimiento, a personeros como Gestores ante la Corona y a veces como representantes ante las cortes.

Las primeras referencias de las municipalidades republicanas del Perú aparecen en el Estatuto Provisional de San Martín de fecha 08 de octubre de 1821. En el que se estipula que, la organización de los nuevos municipios debe ser como los antiguos cabildos, los mismos fueron perdiendo autonomía por causa de la emancipación y leyes orgánicas.

Simón Bolívar en su dictadura suspende el fuero edil, estipulada en la Constitución vitalicia. Sin embargo, la Carta Magna de 1828 restablece los municipios, coadyuvado, el 13 de junio del mismo año, con la promulgación de la Ley Reglamentaria de las Municipalidades.

El 15 de febrero de 1836 por Decreto las municipalidades nuevamente sufren el segundo cese. Hasta 1839 las municipalidades mantuvieron su estructura y funciones del cabildo colonial; lo preocupante era nuevamente entrar en receso, ya que no fueron tomados en la Constitución de Huancayo. Seguidamente la Constitución 1856 se restablece el foro de los gobiernos locales.

Durante el año de 1873, presidente Manuel Pardo se crearon los consejos provinciales y consejos departamentales; empero Nicolás de Piérola decidió cesar a través del Decreto del 14 de enero de 1880, y la guerra del Pacífico mucho lo contribuyó.

En el siglo XX (1920) Augusto B. Leguía, suspende la elección de los cargos municipales y se decide que sea el Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior) la entidad encargada de nombrar a los alcaldes y regidores. Las elecciones democráticas serán restituidas cuarenta y tres años más tarde, durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963). Esta disposición será anulada durante los gobiernos militares de Juan Velasco Alvarado y Francisco Morales Bermúdez; hasta que 1980 se recupera la democracia municipal, en el segundo gobierno de Fernando Belaúnde.

Así los cabildos o ayuntamientos denominados, al día de hoy, gobiernos locales; han sufrido una serie de cambios organizacionales y funcionales, al asentarse en América; por ejemplo, antes de la llegada de los iberos, la forma de elegir a gobernantes o representantes habría sido por sucesión hereditaria (descendencia, experiencia y habilidad), originada en la línea paterna; al respecto María Rostworowski (2006: 43) expresa: *“La dignidad suprema parece que fue en los principios del incario siempre electiva, costumbre que confundió bastante a los cronistas, imbuidos como estaban del derecho de primogenitura. En la primera época de la confederación, la elección se hacía con un fin de defensa guerrera. El sinchi era nombrado entre los hombres más aptos para capitanear y defender las posesiones recientemente adquiridas”*. En cambio, los cabildos conformados, principalmente por los alcaldes, regidores y otros cargos nominados de acuerdo a las costumbres de los peninsulares, fueron electos por el Rey o por las cesantes autoridades a propuesta real, como que fueran de confianza; empero, hubieron también casos singulares de elección como la de Pizarro que nombró, en San Miguel de Piura, un gobernante por elección popular, haciéndolos participar a los naturales para poblarla, como era la política económica de los hispanos.

2.1.2 Antecedentes al tema de investigación

El tema de la injerencia asociada a la toma de decisiones, se origina cuando el hombre es influenciado inevitablemente por el entorno donde vive. Fenómeno que se complejiza al asumir un cargo público en el cual se tiene que ejercer un poder (tomar decisiones) enmarcado en los valores democráticos y la interpretación del derecho (Gonzales, 2016).

Al respecto se tiene estudios previos, a nivel nacional e internacional

2.1.3 A nivel nacional

1) Se cuenta con el **Informe Defensorial N° 133, intitulada: “¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local” (2008)**, que aborda sobre la mala interpretación y el ejercicio de la expresión “autonomía municipal”; ya que, muchos alcaldes creen que pueden hacer lo que les venga en gana con respecto a “*la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*” que está contemplada en la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades; actitud que desdice la confianza de la ciudadanía, en sus gobiernos locales que en lo venidero, podría quedar deslegitimado. Se distingue terminológicamente autonomía, autogobierno o autarquía; definiéndolo como “*potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios*”. En una segunda acepción señala que es la “*condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie*”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Además, dicho informe recomienda: precisar las funciones y facultades de los Gobiernos Locales con relación a las competencias compartidas con los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional acompañada de fortalecimiento y desarrollo de capacidades en gestión pública, optimizar el rol normativo, planificador y ordenador de las municipalidades provinciales; se remarca que la autonomía municipal no es absoluta más bien debe estar al servicio de la ciudadanía.

2) También se tiene el **trabajo: “Injerencia del Poder Ejecutivo en la Investigación por los procuradores públicos en actos de corrupción en el Perú” del abogado, magister en derecho, Edwin Paz Carpio (2017)** candidato a Doctor en Derecho; cuyo objetivo fue analizar las razones por las que el Poder Ejecutivo tiene injerencia sobre los Procuradores Públicos en las investigaciones por actos de corrupción, en el Perú. La metodología de investigación fue mixta y; el tipo de investigación, descriptivo-explicativo. Se recurrió a la técnica de la encuesta a veinte procuradores públicos con la que pudo comprobar que efectivamente el poder ejecutivo tiene injerencia en la investigación y defensa que realizan los Procuradores Públicos, para desistir la investigación u obligar a que se descaminé o no se haga nada respecto a los actos de corrupción que cometen los propios miembros del Ejecutivo a través de todos sus organismos constitucionales; sean estos Presidentes de la República, Ministros, por lo que el trabajo de los Procuradores Públicos se torna

entorpecidas, mientras la corrupción permanece. Esta injerencia a la que hace alusión el autor, se da; tanto en el gobierno nacional, como regionales y locales; pese al D. Leg. 1068 que establece, a los procuradores públicos, la defensa de los intereses del Estado (mediante el Consejo de Defensa Jurídica del Estado) (Chanamé, 2011), son también, estos niveles de gobierno que nombran a sus procuradores Públicos Municipales, mediante una Resolución de Alcaldía; por lo que los procuradores no pueden investigar menos denunciar los actos de corrupción que cometen sus alcaldes o gobernadores, porque de inmediato serían cambiados por otros, argumentando motivos injustificados que en el fondo no es más que encubrir los actos de corrupción y favorecer a los allegados. El estudio concluye en que, la actuación de los Procuradores Públicos, en cuanto a sus funciones y atribuciones, no pueden realizarlas con total autonomía, porque son frustrados por las malas maniobras y presiones de sus superiores para proteger a sus correligionarios, dicen: “no hagan nada o disimulen”, para que al final no haya prueba alguna y no sean sancionados por los delitos de corrupción. Además, lo dispuesto en el D. L. 1068, que crea la autonomía del Consejo de Defensa Jurídica del Estado, en la práctica, solamente es aparente y letra muerta. Mientras los procuradores pertenezcan al Ministerio de Justicia, no se garantizan los procesos y denuncias por actos de corrupción de los funcionarios y servidores del Estado, siendo un círculo vicioso de nunca acabar. Y finalmente se recomienda, la creación de un órgano autónomo e independiente de los Procuradores Públicos, respaldada por la Constitución Política del Estado Peruano, para que puedan ejercer sus funciones con toda amplitud e independencia, sin injerencia de ninguna autoridad, como lo hace el Ministerio Público y el Poder Judicial.

3) De otro lado se tiene la tesis intitulada: **“Propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades” (2018); presentada por Jhonatan Roberto Ignacio Carrasco** para optar el título profesional de Abogado en la Universidad Nacional Pedro Ruíz Gallo, Escuela Profesional de Derecho; cuyos objetivos fueron: proponer el marco general para llevar una propuesta viable de reforma a la LOM y mejorar la gestión municipal identificando sus principales falencias; concluyendo que, la LOM, Ley N° 27972, presenta una serie de inconsistencias, ambigüedades, errores y vacíos que la descalifican para poder constituirse como una herramienta válida que fomente desarrollo local y la mejora de las entidades municipales; por lo que se deberá iniciar con suma urgencia el proceso de reforma que origine un gobierno local eficiente a través de diversos criterios como la diversidad preexistente, el proceso de descentralización, el rol de la inversión privada, el compromiso medio ambiental y otros; deberá propenderse por la tipología de las municipalidades y no

sólo se considere a Lima, como excepcional, brindándola un régimen especial; sino también tomar en consideración a las ciudades intermedias, las ciudades históricas, centros poblados menores, comunidades campesinas y nativas; las competencias municipales en la LOM no refleja un análisis profundo, esto se expresa en la mezcla antitécnica y desordenada de los conceptos de función, competencia y atribuciones generando ambigüedades al momento de su aplicación. A esto se le suma la no determinación de plazos y condiciones en algunos casos. La administración municipal, gestión y personal municipal se establecen a partir de una estructura empresarial a cargo de gerentes y no de órganos de gobierno; en resumidas cuentas, la LOM presenta errores, porque que su elaboración proviene de una etapa autoritaria y complicada para el país. La ligereza en el trato de los asuntos, el reemplazo de artículos, la falta de entendimiento, la duplicidad y otras falencias responden a vaguedad con la que se abordó este tema. La Ley requiere de una reforma urgente integral y permanente. Recomienda para el éxito de la reforma superar el centralismo histórico que debe ser complementada en base a la unificación entre el Estado, la economía y la sociedad civil (público, privado y social) a fin de lograr el desarrollo local. Además, se debe reformar una nueva Constitución Política del Perú por ser una de las causas fundamentales de la crisis de las instituciones del sistema político-económico; consolidar el reconocimiento de la autonomía local construir un modelo de Estado descentralizado de manera adecuada con competencias administrativas, económicas y políticas específicas.

4) La tesis: **“Habilidades Gerenciales y Toma de Decisiones en la Gestión de la Municipalidad Provincial de Huaraz, 2015” (2018). Sustentada por el Br. Carlos Alberto Romero García** para optar el Grado Académico de Maestro en Gestión Pública. Cuyo objetivo fue determinar si existe relación entre las habilidades gerenciales y la toma de decisiones en la entidad edil señalada; para ello empleó como metodología el enfoque cuantitativo, diseño no experimental del tipo correlacional. En lo cual se tuvo como muestra a 57 trabajadores de la Municipalidad Provincial de Huaraz; resultando que, sí existe correlación positiva intensa entre las habilidades gerenciales y la toma de decisiones en la gestión de la Municipalidad Provincial de Huaraz, 2015. Pues a buenas habilidades gerenciales le corresponde buena toma de decisiones. Finalmente recomienda a la entidad edil realizar talleres, capacitaciones, motivaciones para conocer y fortalecer actitudes y habilidades.

5) Así mismo, la **tesis: “Capacidades gerenciales y la toma de decisiones en la Municipalidad Distrital de Aguas Verdes” (2019)**. Presentada por: Br. Cristhiam Giampier Pacheco Izquierdo y Br. Rosmel Paul Ramirez Malca para optar el Título Profesional de Licenciado en Administración donde se planteó como objetivo principal: determinar de qué forma las habilidades gerenciales pueden posibilitar la toma de decisiones efectivas. Para ello emplearon una metodología de carácter descriptivo, diseño no experimental de tipo transversal utilizando la técnica de la encuesta con una muestra de 55 funcionarios y servidores públicos de la indicada entidad edil de Tumbes; concluyendo que, en lo que concierne a capacidades gerenciales el 87.7% de los trabajadores poseen las habilidades exigidas lo que posibilita un 90.25% de eficacia en la toma de decisiones. Además, recomienda a la alta dirección evaluaciones y capacitaciones gerenciales permanentes empleando test o cuestionarios para garantizar un óptimo desempeño.

2.1.4 A nivel internacional

1) En el **artículo: “Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica” de Catalina Victory (1999)**. Se hace un recuento sobre la descentralización del Estado en Iberoamérica, enfatiza que la década de los 80 ha sido de fuertes y conflictivos procesos de redemocratización. Compara América y el Caribe con Europa resultando que, en los primeros existía un municipio por cada 1.338 km de territorio; en cambio, en el segundo, un municipio por cada 199 km. Destaca además que, la década en mención marca hito para la elaboración de los nuevos códigos municipales en los cuales se fija el reconocimiento de la autonomía municipal caracterizada por ser más retórico que real, de cultura política muy centralista. Todo ello favoreciendo a la injerencia e influencia del Ejecutivo Nacional y de cada Parlamento en las tareas y cuestiones constitucionales. Las municipalidades son vistas como débiles y verticales con escasos recursos financieros, falta de coordinación y cooperación con otras administraciones nacionales para una prestación de servicios públicos.

2) En la **Tesis “Una Propuesta de Acción Municipio Transparente”. Presentada por Gunter Lorenz Meinert (2001)**, en la Universidad de las Américas- Bolivia para optar el grado de Maestro en Descentralización y Desarrollo Local, en el cual se planteó como objetivo de convertir conceptos en acciones concretas que puedan producir cambios en la actitud y comportamiento de los actores de la gestión municipal. La metodología fue la del enfoque investigación acción participativa; llegando a identificar como problemática la vieja tradición de la gestión centralizada y definida por el clientelismo, injerencia partidaria en

toma de decisiones, nepotismo, malversación, corrupción sistemática (gestión pública enferma). Las unidades de investigación seleccionadas fueron: Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y el Gobierno Municipal Camiri (El Chaco). La posible mejora plateada como solución, en ambas, ha sido la participación, cooperación, mecanismos de rendición de cuentas, mejora en la calidad de vida con la convergencia de las autoridades municipales, funcionarios públicos y la participación ciudadana analítica y constructiva. Logrando que el gobierno de Camiri cambie y sea considerada como paradigma y piloto de municipio transparente.

3) La tesis: **“Proceso de Redefinición de las Elecciones Municipales a la Luz del Nuevo Código Municipal -1998- y el Nuevo Código Electoral” (2014). Presentada por Norelky Sandí Pérez y Steffhanie Víquez Rojas.** Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho; para optar la Licenciatura en Derecho con el objetivo de determinar si los cambios normativos electorales y municipales (el nuevo código electoral y nuevo código municipal) son funcionales para un auto gobierno o régimen municipal. La metodología a emplearse fue mixta: descriptivos, explicativos y de análisis documental. El estudio aborda varios temas, entre ellos de la figura de alcalde que puede ser removido por la tercera parte de los regidores y aprobada por el mínimo de las tres cuartas partes de los mismos; y sería sometido a un plebiscito para la consulta de destitución que deberá sumar al menos los dos tercios de los emitidos en el plebiscito (consulta popular), no pudiendo ser inferior al 10% del total de electores. La figura de alcalde puede renunciar voluntariamente al cargo, ser destituido por actos de corrupción con sólo la determinación de sanción por parte de la Contraloría, sin perjuicio de la denuncia penal respectiva. Con estos cambios normativos la figura del Ejecutivo Municipal (nombrado por el concejo municipal) y la figura de alcalde (elegido por sufragio popular), como poder ejecutivo, no tienen más injerencia o “meter la nariz” en asuntos municipales.

4) La tesina: **“Reformando el Cabildo. Cómo un Cabildo más Activo puede salvar a los Gobiernos Municipales en el Estado de México”;** presentada por Francisco Yáñez Henric (2015) para obtener el Grado de Maestro en Gerencia Pública. En ella se enfatiza que los gobiernos municipales han fallado, en todo sentido de la palabra; sea ésta en proveer servicios suficientes, en hacer obras adecuadas y en ser eficientes financiera y operativamente. Los cambios de los años 80 han producido desproporcionalidad en contrapeso: la figura de Presidente Municipal (alcalde) frente al Ayuntamiento queda

empoderado con el incremento de atribuciones a fin de otorgarle la gobernabilidad, en desmedro de quitarle el rol del cabildo como contrapeso. Las decisiones dependerán positivamente de la asunción de Municipales profesionales y preparados. La corrupción y el uso clientelar de programas son riesgosos para las acciones de la administración municipal. Concluye que, una verdadera solución no es incrementar más requisitos ni elaborar leyes abstractas; sino que haya un sentido de compromiso social y responsabilidad real del ejecutivo para con los ciudadanos, es decir, la voluntad política y la confianza sin desechar la resistencia al cambio.

5) También se tiene el **texto: “Autoritarismo, política local y participación ciudadana en Latinoamérica: miradas cruzadas a los casos de Nicaragua y Venezuela” (2020) de Armando Chaguaceda Noriega** que hace, en el ámbito político local, un recuento de hechos electorales y de presión de grupo en Nicaragua y Venezuela, entre oficialismo y oposición. Y para estudiar y medir la democracia se identifican patrones de injerencia política y mecanismos de control que merman las posibilidades de las opciones de la ciudadanía para elegir a candidaturas opositoras, organizarse y participar automáticamente en el ámbito municipal. De ello se puede colegir que, la injerencia es una forma de expresión del autoritarismo; puesto que, la autocracia se entromete en asuntos de Estado bajo amenazas, poses verticalistas, etc.

6) Además del trabajo de titulación en opción al grado de magister: **“Injerencia política en los organismos de control del Estado Ecuatoriano” de Pablo Humberto Tipan Tupiza (2020)** presentado a la Universidad Tecnológica Israel, Escuela de Post-Grado. Cuyo objeto fue de poner en evidencia que, la labor de los organismos de control ha sido truncada debido a que los gobiernos de turno han interferido en sus actividades, nombrando a personas alineadas con su política e ideología. Esto ha sido óbice en la realización de acciones de control e investigaciones independientes y autónomas. Las injerencias que posicionan a la corrupción en todos los procesos y niveles de los estamentos públicos, volviéndose el común denominador en las actividades de éstas. Finalmente, este análisis buscó exponer la realidad del comportamiento que ocasiona la injerencia política en las instituciones de control y para validar estos criterios se pudo realizar análisis y estudios de investigaciones periodísticas, publicaciones y documentos relacionados; así mismo, la aplicación de una encuesta a 69 personas (estudiantes, profesionales y personas naturales) para conocer la percepción de esa problemática y fundamentar la investigación. Las conclusiones a las que se arribaron fueron:

la Contraloría General del Estado y todos los organismos de control deben ser independientes y autónomos para fortalecer sus funciones, también que la máxima autoridad y su personal sea profesional con amplios conocimientos técnicos y legales en el área y sin relación con la política; esto es una obligación que los gobiernos deben realizar para garantizar a los ciudadanos el buen cumplimiento de sus funciones y generar herramientas que minimicen la corrupción; eliminar instituciones como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ya que no ha cumplido su labor; así como, la Secretaría General Anticorrupción, que no tiene facultades de control y fiscalización como la Contraloría General del Estado; son algunas de las prioridades que los gobiernos de turno deberán discutir para devolver legitimidad y fortalecer el control del sector público ecuatoriano; además de, otorgar mayor participación a la ciudadanía como principal actor de fiscalización del Estado. Se necesita una revolución cultural de los gobernantes, administradores públicos y políticos que, estén dispuestos a evaluaciones por resultados y enfrentarse a los impactos en la toma de decisiones y al final saber si se ha conseguido un resultado útil y tangible para los ciudadanos. Y remarca que, la injerencia al institucionalizarse en las actividades del Estado, la corrupción se vuelve como una actividad normal, ocultando la inmoralidad de los sistemas de control, cuyos actores políticos acceden más al poder, para destituir, callar, amedrentar y perseguir a sus detractores. Por último, la injerencia política en los organismos de control necesita un amplio análisis desde diversos puntos de vista, sean estos sociales, políticos, económicos y culturales, puesto que las acciones autónomas de estas entidades son de suma importancia, para una eficiente utilización de la cosa pública.

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 La injerencia

2.2.1.1 Concepto de injerencia

Según el Diccionario de la Real Academia Española deriva del término “Injerir” que equivale a: entrometerse, introducirse en una dependencia o negocio. Proveniría del lat. Injere. “sentir”, “injertar plantas”, “sembrar”, “meter una cosa en otra”, “introducir en un escrito una palabra, una nota, un texto, etc.”. Es la intromisión, actuación sin habilitación ni título en un asunto, negocio o competencia ajenos. Es el entrometimiento, intervención, influencia o influjo de terceros en asuntos de interés particular. Ejemplos de ello se tiene: injerencia externa, la no injerencia de unos en el trabajo de otros, las redes sociales y su injerencia en nuestro derecho al honor, no admito injerencias en mis asuntos, etc.

Suele emplearse también con aditamentos léxicos, como ocurre con la expresión “injerencia política” que consiste en la intromisión para interferir en las decisiones de la administración pública en beneficio propio o de terceros. No obstante, sino hubiera en el desarrollo de dichas decisiones algún tipo de interés particular, puede llegar a ser de gran ayuda para el desarrollo del ámbito público y convertirse en un aliado para plantear aspectos de impacto social y beneficiar al bien común (Tipan, 2020).

Los términos: influencia e injerencia no son sinónimos absolutos difieren uno del otro. El primer término se refiere a los efectos que produce una cosa sobre otra, por ejemplo, la supremacía de una persona sobre otra o “el viento sobre el agua”. El segundo término se refiere al hecho de entrometerse o inmiscuirse haciendo uso de un poder para influenciar en las decisiones. Como término es eminentemente de carácter negativo porque tiende a no respetar los principios ético-morales ni las funciones asignadas.

2.2.2 Tipos de injerencia

Según el Decreto Supremo N° 021-200-PCM, en los actos de nepotismo están considerados dos tipos de injerencia: directa e indirecta. El primero es cuando se da directamente en el interior de la unidad o dependencia administrativa. Y el segundo, es cuando el funcionario de dirección o confianza se entromete, pese a que no es su entidad, logrando injerir en quienes contratan y nombran personal (RR.HH., alcaldía, etc.). Así mismo, en la Resolución N° 124-2014-JNE se pueden distinguir, por un lado, la injerencia ilegal (cuando la intromisión del titular contraviene las normatividades); y por otro, habría lógicamente la injerencia legal que sería el entrometimiento del titular, en la toma de decisiones dentro del marco normativo de la entidad y del Estado.

2.3 Toma de decisiones

2.3.1 Conceptos de toma de decisión

Robins y Coulter (2005) expresan que la esencia del trabajo del Gerente es la toma de decisiones, “elección entre alternativas”, es decir, pasar por un proceso de elección de ocho etapas, antes de decidir:

Identificación de un problema: que toda decisión inicia con un problema, una discrepancia entre una condición existente y una deseada.

Identificación de criterios de decisión: se refiere a las características deseables con las que se concretaría y optimizaría un fin o propósito.

Ponderación de los criterios: la valoración o cuantificación de cuál o cuáles características son las que mejor se adecúen a los fines y propósitos.

Desarrollo de alternativas: caracterización de los posibles medios o vías a seguir en el logro de lo planificado o resolver el problema. las alternativas sólo se listan.

Análisis de las alternativas: evaluación de cada una de las alternativas. Las valoraciones se multiplican por el peso.

Selección de una Alternativa: se opta por el puntaje más alto.

Implementación de la alternativa: la decisión debe ser puesta en acción. Siendo comunicada con anterioridad a las personas y así apoyar y concretar lo acordado.

Evaluación de la eficacia de la decisión: ver si resolvió el problema. O de lo contrario realizar los reajustes pertinentes. O simplemente iniciar nuevamente todo el proceso.

Fabela (1995) al abordar el tema de “Toma de Decisiones”, se enfoca básicamente en los puntos siguientes:

Definición

El término se refiere a la elección de una alternativa de entre un conjunto.

Teoría de las Decisiones

Es el proceso de tomar decisiones fundamentalmente en condiciones de incertidumbre. Analiza tipos de decisiones, establece reglas fundamentales para tomar decisiones y desarrolla métodos o procedimientos.

Tipos de Decisiones

Propósito

- Estratégicas. A largo plazo, que tratan grandes problemas que afectan a gran parte de la organización.
- Tácticas. A corto plazo, que tratan problemas que hacen más impacto en áreas específicas de la organización.

Estructura. Las decisiones pueden ser bien estructuradas por cuanto están bien definidas, las opciones son claras y específicas y existen criterios de evaluación; o no estructuradas cuando carecen de lo anterior.

Complejidad. Las decisiones tienen diferentes grados de complejidad dependiendo del número de factores que lo afecten.

Grado de dependencia e influencia. Pueden existir decisiones dependientes de otras, o que afecten a otras.

Incertidumbre. Las decisiones se pueden tomar en condiciones de certeza donde se conocen todos los hechos pertinentes o por el contrario se pueden tomar decisiones en condiciones de incertidumbre.

Circunstancias

Las decisiones pueden ser:

- Decisiones de oportunidad. Tomadas para aprovechar la posibilidad de desarrollar un nuevo producto o entrar a un mercado nuevo.
- Decisiones sobre problemas. Para afectar un problema inmediato, pero no crítico.
- Decisiones sobre crisis. Problemas importantes que llegan a la organización casi siempre de fuera de la misma.

Reglas de decisión

- Optimista. Escoger la opción que produzca el mejor resultado posible (regla maximax).
- Pesimista. Escoger la opción con el más alto valor del peor resultado posible (regla maximin).
- Costo de oportunidad. ¿Qué oportunidad se ha perdido cuando se elige una opción y no otra?

- Valor esperado. Escoger una opción de acuerdo con una estimación de la probabilidad de ocurrir una situación determinada.

Técnicas de Decisión

- **Análisis de medios y fines.** Se basa en el hecho de que lo que es un objetivo para alguien que toma una decisión, será un medio de lograr un mejor objetivo para el que toma una decisión a un nivel más alto.
- **Matriz de decisiones.** Es un método de modelar decisiones relativamente claras bajo incertidumbre, en forma tal que hagan explícitas las opciones para el que toma la decisión.
- **Arboles de decisiones.** Se usan en condiciones en que hay varios cursos opcionales de acción y cuando los resultados de estas acciones son inciertos. Además, acciones anteriores pueden afectar acciones subsiguientes.
- **Algoritmos.** Contiene una secuencia lógica de deducciones para resolver problemas. Se utilizan para reducir la tarea de solución de problemas a una serie de operaciones comparativamente simples.
- **Probabilidades subjetivas.** Con frecuencia se toman decisiones que requieren un juicio sobre la probabilidad de un resultado sin la ayuda de medidas objetivas. Es una expresión del grado de creencia de que va a suceder algo.
- **Análisis bayesiano** Es un análisis estadístico que se propone transcribir los pronósticos subjetivos a curvas matemáticas de probabilidades en situaciones en las que no hay ninguna probabilidad estadística normal porque las alternativas no se conocen o no se han ensayado antes.

Modelos de Decisiones

Un modelo es una representación de una situación real.

Usos

- Manejar la comprensión que tenga el que toma la decisión acerca de la situación en la cual tiene que tomarse la decisión.
- Estimular nuevas ideas sobre problemas.
- Evaluar procedimientos opcionales.

Características

- Concretas o abstractas. El grado de correspondencia con la realidad que posee un modelo.
- Estáticos o dinámicos. Un modelo estático representa un momento determinado, un modelo dinámico utiliza el tiempo como un elemento principal y examina los fenómenos en relación con los acontecimientos anteriores y posteriores.
- Deterministas o estocásticos. Los modelos deterministas utilizan estimaciones únicas para representar el valor de cada variable, los estocásticos tienen escalas de valores para variables en forma de distribución de probabilidades.
- Normativos o descriptivos. Estos modelos evalúan soluciones alternas e indican que debe hacerse. Los descriptivos solamente los describen.

Los Errores

También hay que recordar que no se puede predecir el futuro con base en todos los datos estudiados y a la información obtenida, es decir a la experiencia adquirida, se hace una suposición inteligente sobre lo que pueda pasar. Sin embargo, todavía no se sabe realmente lo que va a suceder. A pesar de la buena preparación que se tenga para las decisiones, algunas de ellas seguramente resultarán equivocadas. Puede suceder que se haya recogido más información de lo necesario o que los datos que se tenían fueran inexactos o incompletos. Otras veces, las circunstancias cambian y la decisión que era apropiada hace un mes ya no es válida. Hay que recordar que el hecho de que la decisión haya sido equivocada no quiere decir que la persona sea estúpida, sino que sencillamente, ha cometido un error. Además, se puede aprovechar una decisión equivocada para aprender de los errores. Se pueden examinar los supuestos originales, ver donde esté el error y qué se pasó por alto.

En cuanto a la toma de decisiones del gerente municipal debería ser del tipo estratégico, táctico de acuerdo al impacto social que se quiera lograr en la municipalidad u organización; ya sea a largo plazo o a corto plazo, respectivamente; sin embargo, en el tema de injerencia del alcalde sobre el gerente municipal cobra vigor el tipo de decisión dependiente o de influencia del titular de pliego en el funcionario de confianza que conlleva a grandes errores o responsabilidades administrativas funcionales, civiles y penales. Cuando bien podrían optarse por decisiones estructuradas enfocadas en técnicas y modelos coherentes a la gestión municipal de manera eficiente y eficaz.

2.4 El titular de pliego y el gerente municipal, en la Estructura Orgánica de la entidad.



Figura 1. Organigrama estructural de la gerencia municipal

Según el organigrama estructural o estructura orgánica de las municipalidades, la gerencia municipal; tanto provincial como distrital se halla, en jerarquía, después del Concejo Municipal y la Alcaldía; que son órganos de gobierno local con personería jurídica de derecho público con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y así promover del desarrollo local, según el Art. 4° de la LOM, N° 27972.

2.4.1 El Concejo Municipal provincial y distrital

Según la LOM, Art. 5° está conformado por el alcalde y el número de regidores que establece el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales. Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y 5 (cinco) regidores. El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras.

2.4.2 El Alcalde y sus atribuciones

La alcaldía, según la LOM, Art. 6°, es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa.

Atribuciones del alcalde, según LOM, Art. 20°:

1. Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos.
2. Convocar, presidir y dar por concluidas las sesiones del concejo municipal.
3. Ejecutar los acuerdos del concejo municipal, bajo responsabilidad.
4. Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos.

5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación.
6. Dictar decretos y resoluciones de alcaldía, con sujeción a las leyes y ordenanzas.
7. Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el plan integral de desarrollo sostenible local y el programa de inversiones concertado con la sociedad civil.
8. Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal.
9. Someter a aprobación del concejo municipal, bajo responsabilidad y dentro de los plazos y modalidades establecidos en la Ley Anual de Presupuesto de la República, el Presupuesto Municipal Participativo, debidamente equilibrado y financiado; Sistema Peruano de Información Jurídica.
10. Aprobar el presupuesto municipal, en caso de que el concejo municipal no lo apruebe dentro del plazo previsto en la presente ley.
11. Someter a aprobación del concejo municipal, dentro del primer trimestre del ejercicio presupuestal siguiente y bajo responsabilidad, el balance general y la memoria del ejercicio económico fenecido.
12. Proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias; y, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder Legislativo la creación de los impuestos que considere necesarios.
13. Someter al concejo municipal la aprobación del sistema de gestión ambiental local y de sus instrumentos, dentro del marco del sistema de gestión ambiental nacional y regional.
14. Proponer al concejo municipal los proyectos de reglamento interno del concejo municipal, los de personal, los administrativos y todos los que sean necesarios para el gobierno y la administración municipal.
15. Informar al concejo municipal mensualmente respecto al control de la recaudación de los ingresos municipales y autorizar los egresos de conformidad con la ley y el presupuesto aprobado.
16. Celebrar matrimonios civiles de los vecinos, de acuerdo con las normas del Código Civil.
17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de éste, a los demás funcionarios de confianza.
18. Autorizar las licencias solicitadas por los funcionarios y demás servidores de la municipalidad.

19. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional.
20. Delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal.
21. Proponer al concejo municipal la realización de auditorías, exámenes especiales y otros actos de control.
22. Implementar, bajo responsabilidad, las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría interna.
23. Celebrar los actos, contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones.
24. Proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida, sugerir la participación accionaria, y recomendar la concesión de obras de infraestructura y servicios públicos municipales.
25. Supervisar la recaudación municipal, el buen funcionamiento y los resultados económicos y financieros de las empresas municipales y de las obras y servicios públicos municipales ofrecidos directamente o bajo delegación al sector privado.
26. Presidir las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal o designar a su representante, en aquellos lugares en que se implementen.
27. Otorgar los títulos de propiedad emitidos en el ámbito de su jurisdicción y competencia; Concordancias: Ley N° 28391, Art. 9 Ley N° 28687.
28. Nombrar, contratar, cesar y sancionar a los servidores municipales de carrera.
29. Proponer al concejo municipal las operaciones de crédito interno y externo, conforme a Ley.
30. Presidir el comité de defensa civil de su jurisdicción.
31. Suscribir convenios con otras municipalidades para la ejecución de obras y prestación de servicios comunes.
32. Atender y resolver los pedidos que formulen las organizaciones vecinales o, de ser el caso, tramitarlos ante el concejo municipal.
33. Resolver en última instancia administrativa los asuntos de su competencia de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad.
34. Proponer al concejo municipal espacios de concertación y participación vecinal.
35. Las demás que le correspondan de acuerdo a ley.

2.4.3 El Gerente Municipal y sus atribuciones

Es el funcionario que tiene la máxima responsabilidad de dirigir la administración municipal. Es un funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el alcalde (PCM, 2016). Cuyas funciones son, según el numeral 3 del artículo 9 y artículos 26, 27, 28 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972:

- a. Planificar, organizar, dirigir y supervisar las actividades destinadas a lograr el desarrollo económico y social del distrito o provincia, así como la satisfactoria prestación de los servicios municipales.
- b. Planificar, dirigir y supervisar la recaudación y administración de los recursos municipales, conforme a la normatividad vigente, así como las labores de asesoría y utilización de tecnología apropiada.
- c. Orientar y coordinar la formulación de planes, estrategias, programas, proyectos, presupuesto y proponer su aprobación.
- d. Controlar el nivel de cumplimiento de los planes operativos que ejecuten las diversas gerencias y subgerencias.
- e. Dirigir y supervisar la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Concertado y el logro de los objetivos generales del Plan de Desarrollo Institucional, así como evaluar el desempeño de las gerencias a su cargo.
- f. Dirigir y controlar la gestión participativa de la calidad, aplicada a todas las operaciones administrativas y técnicas de la Municipalidad, especialmente las referidas a la atención directa de la población.
- g. Coordinar, articular y orientar los productos y resultados de las Gerencias a su cargo hacia el cumplimiento de la misión y el logro de los objetivos institucionales.
- h. Informar mensualmente a la Alcaldía, sobre el desarrollo de los proyectos, programas y actividades a su cargo.
- i. Emitir Resoluciones y Directivas de Gerencia Municipal, resolviendo los asuntos relacionados con la gestión municipal, servicios públicos locales, inversiones municipales, así como aquellos que le fuesen delegados por el Alcalde, conforme a Ley.
- j. Velar por el cumplimiento de todas las directivas vigentes en la Corporación Municipal.

- k. Proponer al alcalde proyectos de ordenanzas y acuerdos para la aprobación de planes, presupuesto institucional, balance general y memoria anual, así como la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, arbitrios, derechos y licencias, y otros asuntos de su competencia, conforme a la normatividad en vigencia.
- l. Cumplir y hacer cumplir las normas nacionales y regionales que sean aplicables en la jurisdicción de la Municipalidad; así como las emitidas por el Concejo Municipal y la Alcaldía.
- m. Canalizar reclamos y consultas de acción inmediata, provenientes de los contribuyentes y vecinos, disponiendo la intervención de las unidades orgánicas competentes hasta la culminación del proceso.
- n. Fortalecer los procesos de desconcentración y empoderamiento de gerencias, oficinas y agencias municipales, proponiendo la normatividad correspondiente.
- o. Conducir el desarrollo integral del personal de la Municipalidad y la institucionalización de incentivos que lo promuevan.
- p. Las demás funciones que le corresponda conforme a Ley y las que le asigne el Alcalde.
- q. Estas funciones o atribuciones numerosas y muy genéricas asignadas a los gobiernos locales (alcaldes y gerente municipales) conllevan a malinterpretaciones, inconsistencias, omisiones, vulneraciones y contradicciones debido a que presentan duplicidades, vacíos legales, errores, ambigüedades que requieren un proceso de reformas y reestructuraciones por el Legislativo, con lo que concierne, en particular a la LOM, promulgada el 26 de mayo del 2003 originada en la carta magna de 1993, de índole dictatorial. Por tanto, no puede ser una herramienta válida que genere desarrollo local y la mejora de las instituciones municipales (Ignacio, 2018).

2.4.4 Normatividades u ordenamiento jurídico

El régimen laboral de la administración pública, en cuanto a reseña jurídica-histórica ha pasado por hitos muy importantes, entre ellos: en 1821 se tuvo el Estatuto Provisional de José de San Martín que permitió la reorganización de la administración pública. En 1824 Simón Bolívar estableció juicio sumario y pena capital a los funcionarios públicos que malversaran los fondos estatales. En 1831 el Mariscal Agustín Gamarra atenuó dicha medida y estableció, en su lugar, el juicio ordinario para los culpables que malversaran fondos públicos. En 1918 con José Pardo se expide las leyes: Nro. 2760, Nro. 2851 que norman el

trabajo de las mujeres y el D.S. de los empleados, respectivamente. En 1931 la Junta de Gobierno de David Samanez Ocampo emite el D. L. Nro. 7455 que reconocía la estabilidad en el empleo público. En 1950, mediante la Ley Nro. 11377 se creó el Estatuto y el Escalafón del Servicio Civil que tuvo una vigencia de más de 30 años. En 1984 se aprobó el D.L. Nro. 276 Nueva Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneración y se derogó la Ley Nro. 11377. En 1990 se reglamentó el D.L. Nro. 276 por el D.S. 005-90 P.C.M. (Ley de bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público: concordado). En el 2004 se aprobó la Ley Nro. 28175, Ley Marco del Empleo Público. En el 2008 se publicaron los decretos legislativos: Nro. 1023 (crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo), Nro. 1024 (crea y regula el cuerpo de Gerentes Públicos), Nro. 1025 (aprueba normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público), Nro. 1026 (establece un Régimen Especial Facultativo para los Gobiernos Regionales y Locales que deseen implementar Procesos de Modernización Integral) y Nro. 1057 (regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios) (Gamarra, s.f.).

Tomando en consideración la normatividad actual sobre la Administración Pública, ésta ha admitido tradicionalmente denominaciones **de servidores públicos y funcionarios públicos**, también llamados “recursos humanos” que posibilitan el cumplimiento efectivo de las actividades y servicios públicos encargados a cada entidad pública. Quedando claro que no todos los integrantes de la estructura funcional de la Administración Pública tienen el mismo rango, categoría, funciones ni la forma del acceso a la función pública. Así mismo, no todos los que ingresan a la Administración Pública a cumplir una determinada función pública lo hacen de la misma manera, ni en las mismas formas y condiciones. En efecto, las normas legales presupuestales se han encargado, por razones de política laboral y disciplina presupuestal, de restringir al máximo el “nombramiento” de nuevos servidores públicos para su ingreso ordinario a la Administración Pública, lo que no ha limitado la “designación” de **funcionarios públicos en cargos de confianza**.

Los servidores públicos son aquellos que ingresan por concurso público y que, por tanto, adquieren un conjunto de beneficios laborales, entre ellos, el de la relativa estabilidad laboral en el sector público, mientras que **los funcionarios designados en cargos de confianza** no adquieren ningún tipo de beneficios a la conclusión de su relación laboral, más allá del pago de sus remuneraciones ordinarias.

En este contexto, consideramos pertinente analizar la connotación y la experiencia vivida en las actuaciones de administración interna de los funcionarios públicos en cargos de confianza de libre nombramiento y remoción, así como dar cuenta de los elementos constitutivos principales de cada una de dichas actuaciones. Si bien es cierto, dicha designación no resulta tan compleja y formal como el nombramiento de servidores públicos, no es menos cierto que las entidades públicas que emitan las resoluciones correspondientes, deben cumplir verificar determinados requisitos y condiciones de los profesionales elegidos, para su plena validez y eficacia; así como señala la Constitución Política del Perú: La Carta Magna establece, en lo referente a la función pública, lo siguiente: “*Art. 39.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. (...), Art. 40.- La ley regula el ingreso a la carrera administrativa y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. No están comprendidos en dicha carrera los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno o más por función docente. (...)*”.

La Ley N° 28175, Ley del Marco del Empleo Público, clasifica al personal del empleo público, entre otros, en “*Empleado de confianza. - El que desempeña cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público. Se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad*” (...). (Art. 4, numeral 2).

Así como se pudo observar, desde la República a la actualidad, el poder público se concreta mediante: elección, selección designación o nombramiento; ello para dar cumplimiento a los fines públicos que se determinan dentro del marco de Estado de Derecho; tendiendo que la administración pública cumpla con sus funciones orientadas al bienestar general y crear una sociedad más justa e igualitaria de los ciudadanos (Montoya, 2015).

En la administración pública juega un papel preponderante, la gestión de recursos humanos hacia el servicio de los ciudadanos y el bien común, es decir, las personas al ocupar un cargo público deben lograr la productividad y la efectividad de los servicios (SERVIR, 2012).

2.4.5 La función pública

El Comité Jurídico Interamericano de la OEA establece que "Función pública" es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado, o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos (Villar, s.f.).

2.4.6 Funcionario público: perfil profesional

La Convención Interamericana Contra la Corrupción define en un solo concepto al "funcionario público", "oficial gubernamental" o "servidor público", como cualquier funcionario o empleado del Estado, incluidos los que han sido electos para desempeñar funciones en nombre del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. Así mismo, a toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado; ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo, o toda persona que desempeña una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público.

La Constitución Política del Perú, en el artículo 39° establece que, todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación.

EID.S. N° 05-90-PCM, define al Funcionario Público, como el ciudadano que es elegido o designado por autoridad competente conforme al ordenamiento legal para ejercer cargos del más alto nivel en la administración pública; y, define al servidor público como el ciudadano en ejercicio que presta servicios en entidades de la administración pública con nombramiento o contrato de la autoridad competente, suscrita con las formalidades de ley en jornada legal y sujeto a retribución remunerativa permanente en periodos regulares (Villar, s.f.).

2.4.7 Documentos o instrumentos de Gestión Municipal

Son normas internas para la administración, llamados también documentos técnico normativos; que sirven para regular el accionar de la entidad de forma holista e integral. Entre ellos se tiene: el Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), Manuales de Organización y Funciones (MOF), Cuadro Para Asignación de Personal (CAP), Presupuesto Analítico de Personal (PAP), estos dos últimos se vienen juntando en uno solo, nombrado

como Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE); así mismo el Manual de Procedimientos (MAPRO) y el Plan Anual de Contrataciones (PAC), Plan Operativo Institucional (POI), Guía de Servicio al Ciudadano y manuales políticas (Acevedo, s/f).

2.4.8 Actos y tipologías de corrupción

El problema del fenómeno de la corrupción en el Perú es de larga data, iniciándose principalmente con la invasión hispánica, durante el siglo XVI. Y la literatura expresa a dos gobiernos que la institucionalizaron dichas conductas corruptas: Alan García Pérez (1985-1990) y Alberto Fujimori (1990-2000) (Daly y Navas; 2015).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define que la CORRUPCIÓN es *“el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado”*. En un documento previo titulado *“Guía Anticorrupción para Empresas”*, se definió la corrupción en los siguientes términos: *“(…) la corrupción es un fenómeno social que involucra tres elementos fundamentales: (i) Relación de poder o confianza; (ii) Desvío del poder; (iii) Obtención de un beneficio particular (...)”* (UNODC y CCB; 2017).

“La corrupción es un mal que lesiona a todos los pueblos del mundo, ya que sustrae recursos asignados a la satisfacción de necesidades colectivas y a la elevación de la calidad de vida. Por eso, la legislación venezolana sobre la materia la califica de “delito de lesa patria”, y yo agregaría de “lesa humanidad”. Para nosotros, es un acto de terrorismo. Efectivamente, un terrorismo social con su secuela de pobreza, hambre y muerte.” (Oficina de las Naciones Unidas; 2005).

García Enterría (1996) al referirse a la corrupción generalizada dice que, es un fenómeno de colonización del Estado por la sociedad, es decir, como un fenómeno de injerencia distorsionante del sector privado en el funcionamiento del servicio público. Se ve una conexión peligrosa entre la nueva criminalidad organizada y la administración pública (delincuentes versus vigilantes de la ley); en un contexto nuevo como en la que se vive ha aparecido nuevas modalidades y encubiertas de corrupción que de difícil develamiento y persecución; llegando al extremo de desestabilizar mercados para transformarse en corrupción internacional de funcionarios públicos (Montoya; s/f).

El riesgo de corrupción es la probabilidad de que la entidad sufra un perjuicio o un daño, como consecuencia de su vinculación directa o indirecta, real o no, con actos de

corrupción cometidos o facilitados por acciones u omisiones de alguno de sus representantes, directores, administradores, funcionarios o contratistas de cualquier nivel (UNODC y DIAN, 2018).

En la caracterización de la conducta corrupta pueden identificarse ciertos elementos comunes: el aprovechamiento de una posición de poder –político o económico–, la búsqueda de un beneficio, la transgresión normativa –legal o ética–, la interacción entre distintos actores, y finalmente un perjuicio aun cuando este pueda ser difuso y los perjudicados no sean directamente identificables (Gilli, 2014).

Y el CAN define la corrupción, como:

“El mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales” (La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, CAN; 2017).

2.4.9 Tipologías o formas de corrupción

Las formas típicas de prácticas corruptas: el soborno, el tráfico de influencia y cooptación del Estado. Ruth Sautu et al (2004), por su parte, aportan lo que denominan un “catálogo lego de prácticas corruptas” y que incluye: transferencias patrimoniales, otorgamiento de privilegios, abuso de poder, favoritismo y clientelismo, entre otras.

Laporta y Álvarez (1997) enumeran y definen:

- **Soborno.** Ofrecimiento de una recompensa a un agente público para influir sobre sus decisiones a favor del otorgante.
- **Extorsión.** Amenaza de una medida dañosa por parte del funcionario público al ciudadano, si éste no realiza una contraprestación a favor del funcionario.
- **Arreglos.** Pacto recíproco entre el funcionario público y el ciudadano, de forma que una decisión oficial favorezca al privado a cambio de una recompensa para el agente.
- **Alteraciones fraudulentas del mercado.** El agente público introduce externalidades en el mercado de bienes que afectan su valor, con la finalidad de un beneficio para sí o un tercero.

- **Malversación y fraudes.** Uso de fondos públicos para fines distintos de los previstos en las normas.
- **Parcialidad.** Discriminación deliberada en la formulación y la aplicación de leyes o en la prestación de servicios o en la provisión de cargos (favoritismo y clientelismo).
- **Colusión privada.** Cuando ciertos agentes económicos se ponen de acuerdo entre ellos para fijar el monto de un contrato o concesión pública.
- **Uso de información privilegiada.** Cuando quien por su función tiene acceso a la misma y la utiliza para la toma de decisiones privadas para beneficio personal o de terceros.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (2004) en el documento denominado “United Nations Handbook on Practical - Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators”. En dicho documento está considerada una tipología de actos de corrupción y prescripciones sobre formas de medición, organización de evidencia y mecanismos de judicialización de casos de corrupción:

a. Gran Corrupción y Pequeña Corrupción. La Gran Corrupción se produce en las altas esferas de los gobiernos con grandes abusos de poder, trasgresión sistemática de la legalidad, desequilibrio económico y desconfianza en la institucionalidad del gobierno. Se suele referir a esta forma de corrupción como la “captura del Estado” o “captura de políticas” que en diversas ocasiones implica intereses externos direccionando el sistema político a fines privados.

Por otro lado, la Pequeña Corrupción o “corrupción administrativa” se suele darse en la interacción entre los servidores civiles y ciudadanos para agilizar trámites, evitar multas, etc.

b. Corrupción activa y corrupción pasiva. En las discusiones terminológicas sobre el fenómeno corrupción es usual diferenciar entre corrupción activa y pasiva. La primera se refiere al ofrecimiento a un pago o beneficio; mientras la segunda, a los casos en las cuales un servidor civil exige o requiere la entrega de alguna forma de pago o dádiva (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

c. Soborno. La coima es la forma más común y extendida de corrupción. Esta dádiva puede adoptar formas diversas: dinero en efectivo, transferencia de acciones, favores sexuales o promesas diversas (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

d. Fraude y Malversación. Implican la sustracción y apropiación total o parcial de un bien por parte del personal encargado de su administración. La malversación supone la apropiación total o parcial del bien administrado; mientras el fraude es el uso de información falsa o engañosa para así inducir a un propietario o administrador para la entrega del total o parte del bien a su cargo (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

e. Extorsión. Consiste siempre en la aplicación de alguna forma de coerción para inducir así la cooperación del agente (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

f. Abuso de funciones. Hace referencia a específicamente al incumplimiento de la normativa por un servidor civil en ejercicios de sus funciones con el objetivo de alcanzar beneficios personales para sí o a favor de terceros. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

g. Favoritismo y nepotismo. Vincula a los servidores civiles corruptos en sus relaciones interpersonales beneficiando a sus familiares, grupo político, etc. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

h. Contribuciones políticas inapropiadas. Son los aportes ilícitos que se hacen a organizaciones políticas; ya que estas contribuciones pueden realizarse como medida de apoyo hacia un partido que aumente sus posibilidades de llegar al poder o pueden influir ilícitamente en las decisiones políticas alcanzado el poder. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

En el Perú, de las tipologías de corrupción mencionadas han sido considerados como delitos en el Código Penal y faltas administrativas. En el campo penal (delitos contra la administración pública), se tiene, por ejemplo, las siguientes figuras:

1. **Cohecho:** El empleado público busca obtener u obtiene dinero u otro beneficio a cambio de realizar y omitir una conducta funcional.
2. **Peculado:** Apropiación de los bienes del Estado por parte de los empleados públicos a su favor o de terceros, así como el uso indebido de los mismos para un fin distinto al que le corresponde.
3. **Colusión:** concertación entre un empleado público y personas particulares en los procesos de contratación pública para defraudar al Estado.
4. **Malversación de fondos:** uso distinto al que estaba destinado el dinero o bienes que administra el empleado público, afectando el servicio o la función pública encomendada.

5. **Tráfico de influencias:** invocación de influencias reales o simuladas ante un empleado público que conozca un caso judicial o administrativo, a cambio de recibir dinero u otro beneficio.
6. **Enriquecimiento Ilícito:** desbalance patrimonial del empleado público injustificado con relación a sus ingresos económicos.
7. **Concusión:** El funcionario público, abusando de su cargo, obliga o induce a otra persona a dar o prometer indebidamente un bien o beneficio patrimonial.
8. **Negociación Incompatible:** El empleado público indebidamente, en provecho propio o de terceros, se interesa por cualquier contrato u operación en el que interviene en virtud de su cargo.

En el campo administrativo se tiene ciertas prácticas corruptas, entre ellas se tiene:

- **Recibir doble remuneración del Estado:** El empleado público recibe simultáneamente remuneraciones de dos o más entidades públicas.
- **Nepotismo:** El empleado público contrata a una persona con la que tiene parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad.
- **Ventaja indebida:** El empleado público procura u obtiene beneficios económicos o de otra índole, mediante el uso de su cargo o influencia.
- **Conflicto de intereses:** El empleado público mantiene relaciones en cuyo contexto sus intereses personales pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de sus deberes y funciones.
- **Incumplimiento del deber de imparcialidad:** El empleado público en el ejercicio de su cargo favorece a las personas, partidos políticos o instituciones con las que se encuentra vinculado.
- **Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado:** Uso inadecuado de los bienes del Estado asignados para el desempeño de la función pública.

2.4.10 Responsabilidades de los servidores y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones

La novena disposición final de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, define las responsabilidades administrativa funcional, civil y penal:

Responsabilidad Administrativa Funcional. - Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control.

Incurren también en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente.

Responsabilidad Civil. - Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios públicos, que, por su acción u omisión, en el ejercicio de sus funciones, hayan ocasionado un daño económico a su Entidad o al Estado, incumpliendo sus funciones, por dolo o culpa. La obligación del resarcimiento es de carácter contractual y solidaria, y la acción correspondiente prescribe a los diez (10) años de ocurridos los hechos que generan el daño económico.

Responsabilidad Penal. - Es aquella en la que incurren los servidores o funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones han efectuado un acto u omisión tipificado como delito.

2.5 Normas que regulan el Procedimiento Administrativo Sancionador

- La Ley N° 29622 promulgada el 06 de diciembre del 2010, modificó la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- El Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-CG de 17 de marzo del 2011.
- La Directiva N° 008-2011-CG/GDES “Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 333- 2011-CG de 21 de noviembre del 2011.
- Supletoriamente la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

2.6 Los funcionarios exceptuados del procedimiento administrativo sancionador

El Artículo 45° de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por la Ley N° 29622, establece como exceptuados del procedimiento administrativo sancionador a las autoridades elegidas por

votación popular (Presidente de la República, congresistas, presidentes y consejeros de gobiernos regionales, alcaldes y regidores de gobiernos locales), los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos (Banco Central de Reserva- BCR, Superintendencia de Banca, seguros y Administradora de Fondos de Pensiones- SBS, Consejo Nacional de la Magistratura – CNM, Ministerio Público- MP, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones – JNE, Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC) y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejuicio político (Presidente de la República, ministros de estado, congresistas, vocales y fiscales supremos, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo Nacional de la Magistratura, Defensor del Pueblo y, Contralor de la República); cuya responsabilidad administrativa funcional se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso.

2.6.1 Mecanismos de Participación y Control Ciudadano

La Participación en asuntos de interés colectivo o público es un derecho fundamental. La sociedad civil organizada puede tomar parte de las decisiones e influir en ellas. Y el Estado debe promover la participación ciudadana para un desarrollo sostenido y sustentable. Su base legal se halla en la Constitución de 1993 y la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300, es decir, los mecanismos en el que el ciudadano puede ser partícipe es: en asuntos públicos, a través de presupuesto participativo, referéndum, consulta previa, remoción y revocatoria de autoridades, informe y rendición de cuentas, acceso a la información pública, etc. (Valdiviezo, 2013). Participar es involucrarse, trascender, dejar huella, llegar a cambiar una realidad. La democracia necesita de participación. Esa participación debe ser a través de conductas de control (Zacarías; 2005: 5).

2.6.2 Rol del Estado peruano en la consecución de políticas, lineamientos, metas y propósitos al 2021

El “*Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*” (Plan Estratégico de Desarrollo Nacional) es el primero y mayor instrumento de planeamiento que propone objetivos generales y específicos, precisa indicadores para avanzar hacia las metas fijadas y plantea programas estratégicos al arribar al bicentenario de la independencia republicana del Perú. Ello coadyuvado por otros instrumentos de planeamiento en los diferentes estamentos del

Estado; así como en los gobiernos subnacionales: gobiernos locales y regionales que articulan redes, metas y concertan iniciativas públicas y privadas; las mismas que deben ser alcanzadas a corto, mediano y largo plazo; para contar con una sociedad más igualitaria y más solidaria de ciudadanos; y ser un país del primer mundo hacia mediados del siglo.

Los ejes estratégicos o lineamientos estratégicos que señala el referido Plan Bicentenario, son seis:

- i) Derechos fundamentales y dignidad de las personas
- ii) Oportunidades y acceso a los servicios
- iii) Estado y gobernabilidad
- iv) Economía, competitividad y empleo
- v) Desarrollo regional e infraestructura
- vi) Recursos naturales y ambiente

De igual manera, el Acuerdo Nacional ha aprobado 31 Políticas de Estado agrupados en cuatro ejes temáticos: Democracia y Estado de derecho, Equidad y justicia social, Competitividad del país; Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Para lograr el desarrollo nacional se requiere un enfoque integral de las políticas públicas que sea capaz de articular las acciones de toda la sociedad peruana en pro de los objetivos nacionales:

- Plena vigencia de los derechos fundamentales y dignidad de las personas.
- Economía competitiva con alto empleo y productividad.
- Igualdad de oportunidades y acceso de los servicios.
- Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada.
- Estado eficiente y descentralizado, al servicio de los ciudadanos y del desarrollo.

Con el logro de los objetivos estratégicos nacionales del Plan Bicentenario deberá traducirse el 2021 en los siguientes índices:

Una población de 33 millones de peruanos sin pobreza extrema, desempleo, desnutrición, analfabetismo ni mortalidad infantil.

- Un ingreso per cápita entre US\$ 8000 y US\$ 10 000.
- Un producto bruto interno duplicado entre 2010 y 2021.
- Un volumen de exportación cuadruplicado entre 2010 y 2021.
- Una tasa de crecimiento anual promedio cerca al 6% anual.
- Una tasa de inversión anual promedio cerca al 25%.
- Una mejora de la tributación promedio anual en 5 puntos respecto al PBI.
- Una reducción de la pobreza a menos del 10% de la población total.

Logradas tales metas en las condiciones señaladas, el año 2021 se podrá decir con total seguridad lo siguiente:

“Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos sus habitantes tienen una alta calidad de vida, con iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible manteniendo una buena calidad ambiental” (CEPLAN, 2011).

2.6.3 Los objetivos nacionales del Estado Peruano

Son: fomentar los valores éticos y morales en la población; reducir los índices de informalidad de la economía nacional especialmente en los sectores: productivo, financiero y comercial; mejorar los servicios de salud y seguridad social; elevar el nivel de alimentación y nutrición de la población; promover en la conciencia, en la ciudadanía la participación en la seguridad y defensa nacional; que se lleve a cabo una adecuada descentralización del país, alianzando la conciencia nacional.

2.6.4 La administración pública

La administración es lo que hacen los gerentes. La administración consiste en coordinar las actividades de trabajo de modo que se realicen de manera eficiente y eficaz con otras personas y a través de ellas. Es coordinar el trabajo de otros, es lo que distingue una posición gerencial de las demás. Sin embargo, esto no significa que los gerentes pueden hacer lo que quieran, cuando quieran y como quieran.

Por el contrario, la administración requiere la culminación eficiente y eficaz de las actividades laborales de la organización; o por lo menos a eso aspiran los gerentes.

La eficiencia consiste en obtener los mayores resultados con la mínima inversión. Como aprovecharlos eficientemente. La eficacia se define como “hacer las cosas correctas”, es decir, las actividades de trabajo con las que la organización alcanza sus objetivos.

Dentro de las teorías científicas más destacadas se tiene a dos personalidades: Frederick W. Taylor (1856-1915) fue el padre de la administración científica. Cuando trabajaba en Midvale Steel Company comprobó muchas ineficiencias. Trató de iniciar una revolución mental entre trabajadores y gerentes definiendo pautas claras sobre cómo mejorar la eficiencia en la producción. Basado en cuatro principios:

- Establecer la ciencia de cada parte del trabajo del individuo, que reemplace el antiguo método de “hacerlo al ojo”.
- Escoger científicamente al trabajador y luego capacitarlo y desarrollarlo.
- Cooperar entusiastamente con los trabajadores para asegurarse de que todo el trabajo se realice de acuerdo con los principios de la ciencia que se desarrolló.
- Dividir el trabajo y la responsabilidad casi por igual entre la gerencia y los trabajadores. La gerencia asume todo el trabajo para el que está más capacitada que los trabajadores.

Frank y Lillian Gilbreth, que tuvieron 12 hijos, manejaban su casa con los principios y las técnicas de la administración científica. Dos de sus hijos escribieron un libro, Más barato por docena, en el que cuentan la vida con los dos maestros de la eficiencia. Los Gilbreth fueron de los primeros investigadores que tomaron películas para estudiar los movimientos manuales y corporales. Inventaron un aparato llamado micro-cronómetro para registrar los movimientos del trabajador y el tiempo que demoraba en cada uno. Así identificaban y

eliminaban movimientos inútiles que se escapaban a la vista. Los Gilbreth idearon también un esquema de clasificación de 17 movimientos manuales básicos (como estirarse, asir, sostener) que llamaron therbligs (“Gilbreth” escrito al revés con el grupo th traspuesto) (Robins y Coulter, 2005).

La administración pública debe ser necesariamente vista como una forma de organización del poder público que actúa en ejercicio de potestad administrativa. Al ser poder público, posee otros elementos, como son su fin público, su servicio objetivo a los intereses generales, la necesidad de satisfacer los principios de eficacia y economía, aspectos que son predicables a todos los poderes públicos (Rojas; 2015).

2.7 MARCO CONCEPTUAL

2.7.1 Autonomía

Conducirse uno mismo sin injerencia de otro; se refiere a la libertad como principio para actuar con responsabilidad en interacción con los demás. Establecerse normas de conducta para uno mismo. Libertad para pensar, dudar, discernir, comprender, crear y construir para sí mismos. (Mazo, 2012).

2.7.2 Autodeterminación

Es la mezcla de habilidades, conocimientos y creencias que predisponen a una persona para que demuestre una conducta autorregulada, autónoma y dirigida a un fin, siendo necesaria la comprensión de sus fortalezas y restricciones. Es decir que el sujeto controla su vida y su porvenir: tomar decisiones, elegir, pergeñar metas personales (Martínez, Casas y Domingo; 2004).

2.7.3 “Clientelaje” o “clientelismo”

Es un fenómeno social tratado por sociólogos, antropólogos y politólogos siendo una forma de poder que involucra el contexto social y cultural. Se ha convertido en obstáculo continuo para una gestión democrática y participativa. Tiene repercusión dentro de las prácticas corruptas. Se caracteriza por recibir favores por participación dentro de movimientos y partidos políticos. Están institucionalizadas en horizontal y vertical. La relación es de patrón – cliente. Se da con el excesivo aumento de caudillos. (Quispe, 2016).

Se refiere también a la manera “particular de intercambio entre grupos de electores y políticos, gracias al cual los votantes obtienen bienes (pagos directos o acceso privilegiado a empleo, bienes y servicios, por ejemplo) a condición de que apoyen a un patrón o partido” como lo definen los politólogos Cas Mude y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017).

2.7.4 Condicionamientos

Se refiere a que, para la permanencia en un cargo, el funcionario se debe dejar injerenciar por un superior. Si muestra actitudes contrarias puede ser despedido o removido en el cargo.

2.7.5 Confianza

Por ser abordado por varias ramas de las ciencias sociales como: la sociología, psicología, filosofía, estructuras económicas, etc. El término de confianza no es posible definirla absolutamente; empero se puede converger en tres aspectos para la confianza: la honestidad (cumplimiento de promesas y obligaciones), la benevolencia (convencimiento de lograr beneficios conjuntos) y la competencia (nivel de capacitación para lograr las labores encomendadas). Además, que, puede ser un mecanismo capaz de menguar la complejidad de las tomas de decisión. (Sanz, S.; Ruiz, C. y Pérez, I.; 2009).

2.7.6 Denuncia

Las hay de varios tipos: radiales, verbales y penales. Éste último está considerado como un acto de buena fe y motivos fundados (racionales). Consiste en poner de conocimiento al Ministerio Público y a la Policía Nacional del Perú hechos que podrían ser considerados delitos de corrupción. Igualmente poner de conocimiento a la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (CAN, 2013).

2.7.6.1 El acto ético

O ética de la acción se refiere al mundo de la cultura y el mundo de la vida (cognición y la vida); en todo acto existe pensamiento, sentimiento, orientación de la conciencia, palabra, etc. para contraer una responsabilidad concreta. Es también el carácter parcial y particular de una acción, horizonte incondicional y universal; y la expresión lingüística para relatar la propia acción (Trías, 2000). Es considerado como un mecanismo de afirmación,

constitución y supervivencia en el mundo; basado en la responsabilidad no jurídica, de nacimiento y del ser (Bajtin, 1997).

2.7.7 Grabaciones

“Es para algo”. Es un medio de prueba para demostrar la verdad de un hecho. Son medios para cumplir medios fines procesales. Es un elemento idóneo para el juzgador. (Meneses, 2008). Pueden ser audio, video o ambas.

2.7.8 Inducción

Es un proceso que consiste en tres etapas: información de las labores productivas y políticas generales (organigrama, misión, visión, etc.) de la organización; brindar información específica (factores de riesgo, protección personal, etc.) con respecto al oficio a desarrollar, y medición de las anteriores etapas (Ramírez, 2004).

2.7.9 Marco ético

Consiste en ver una situación que puede estar bien o mal y de acuerdo a ello poder tomar decisiones, a su vez ejercer responsabilidad ética (Barceló, Teribas y Jiménez, s/f).

2.7.10 Presión de grupo

Llamados también grupos de interés y grupos de influencia. Se trata de gente que se reúne movidos por ciertos intereses particulares. Generalmente para influir en las decisiones del ejecutivo. Existe: un grupo organizado, defensa de intereses y ejercicio de una presión (Quesada, 2012).

2.7.11 Perfil profesional

Se refiere al resultado de una experiencia educativa y a las características que tiene una persona. Primigeniamente el término corresponde al campo educativo. Y en el correr del tiempo se ha definido de manera diversa. Generalmente se hace alusión a la formación profesional, diseño curricular, habilidades, capacidades, conocimientos y competencias para abarcar y solucionar las necesidades sociales. Que al final concluye en el armado del currículum vitae, evaluación y las entrevistas personales, a cargo de un profesional en psicología del trabajo (Moreno, 2014).

2.7.12 Renuncia o retiro voluntario

Es un derecho natural que le asiste a un trabajador, quien recurre al empleador para rescindir un vínculo laboral; pues el trabajo es voluntario y no forzoso (Anónimo, 2021).

2.7.13 Testigos

Un testigo no es la persona considerada, antiguamente como “tercero ajeno imparcial”; sino para emitir cualquier testimonio, en un procedimiento de libre valoración y de acuerdo a las normas de prueba, el declarante sólo tiene que expresar lo percibido como hechos pertinentes para la causa por medio de sus sentidos (Marín, 2010). La prueba testimonial o testimonio es un acto procesal mediante el cual una persona física, ajena al proceso –no parte– declara ante un juez lo que sabe de ciertos hechos (Artavia y Picado, s/f).

2.8 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

2.8.1 Hipótesis general

Las implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción en las gerencias municipales de la región de Puno, son de orden normativo y moral; el primero, se engrana con la Ley; y si se contraviene u omite a lo establecido, se impone sanciones. En cambio, en lo moral hay que distinguir tres cosas:

- Que el deber moral se cumple por deber y no por inclinación. La buena voluntad lo es en sí misma y no por las cosas que ella busca, por los fines que se propone.
- Que los imperativos, como formulaciones de los mandatos de la voluntad, son hipotéticos o categóricos.
- Que hay un orden de la heteronomía y un orden de la autonomía (Sánchez, s/f).

2.8.2 Hipótesis específicas

- Los mecanismos o acciones concretas del alcalde que evidencian la injerencia sobre la toma de decisiones de los gerentes municipales, son por lo común: direccionamientos y clientelismo político.
- Las acciones o mecanismos adoptados por los gerentes municipales antes situaciones de la injerencia del alcalde sobre los gerentes municipales son: hacerle notar

directamente los errores en las decisiones y las consecuencias legales que pudiera haber en lo posterior.

- Los mecanismos institucionales que se deberían adoptar, desde la visión de los gerentes municipales, son: las inducciones y la aplicación de Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300.

2.9 VARIABLES DE INVESTIGACIÓN / CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Con lo que respecta a los datos cualitativos se escogieron tres Mega Categorías prestando atención a tres temas principales planteados en la investigación: Hecho de la Injerencia (HDLI), Medidas Gerenciales Ante Situaciones de Injerencia (MGASDI) y Medidas Institucionales Ante Situaciones de Injerencia (MIASDI). En cada mega categoría se discriminaron siete categorías y trece sub categorías respondiendo a treinta códigos aportados por los seis entrevistados y vinculados directamente con los temas principales mencionados, tal como se detallan en la Tabla N° 01, los mismos que permitieron realizar el manejo del cúmulo de información recogida durante la investigación y presentar los resultados en función de los objetivos propuestos.

Tabla 1. Sistema de Macro Categorías, Categorías, Sub Categorías y Códigos

<i>MACRO CATEGORÍAS</i>	<i>CATEGORÍAS</i>	<i>SUB CATEGORÍAS</i>	<i>CÓDIGO</i>
I. HECHO DE LA INJERENCIA (HDLI)	1). Conocimiento sobre las normatividades, funciones, competencias y responsabilidades cotidianas de un G.M. (CsINFCRcG.M.)	<i>Normatividades</i>	<i>Leyes, decretos...</i>
		<i>Funciones</i>	<i>Estructura orgánica: GM, GGA, alcalde y funcionario.</i>
			<i>Documentos de gestión</i>
			<i>Perfil profesional</i>
		<i>Competencias</i>	<i>Toma de decisiones</i>
			<i>Labor compleja</i>
			<i>Confianza</i>
		<i>Responsabilidades cotidianas</i>	<i>Presión social</i>
			<i>Marco ético</i>
	<i>Autonomía</i>		
	2). Conocimiento sobre “injerencia”. (Csl)	<i>Intromisión de terceros</i>	<i>“Títtere”</i>
			<i>“Clientelaje o clientelismo”</i>
<i>Concepto de injerencia</i>		<i>Tipos: positivo o legal (+) y negativo (-) o corrupción.</i>	
		<i>Definición</i>	
3). Injerencia del alcalde. (IdA)	<i>Experiencias</i>	<i>Condicionamientos</i>	
		<i>Existencia</i>	
	<i>Situaciones concretas</i>	<i>Ejemplos</i>	
II. MEDIDAS GERENCIALES ANTE SITUACIONES DE INJERENCIA (MGASDI)	4). Conocimiento sobre responsabilidades administrativas y otras que acarrear la situación de injerencia. (CsRAYOqalSdI)	<i>Responsabilidades</i>	<i>Admr. Funcionales</i>
			<i>Civiles</i>
			<i>Penales</i>
	5). Acciones adoptadas ante situaciones de injerencia. (AaaSdI)	<i>Medidas individuales o subjetivas</i>	<i>El acto ético</i>
			<i>Detección de la injerencia</i>
		<i>El acto de renuncia</i>	
III. MEDIDAS INSTITUCIONALES ANTE SITUACIONES DE INJERENCIA (MIASDI)	6). Juicio sobre la eficacia de la normatividad. (JsIEdIN)	<i>Medios de prueba</i>	<i>Testigos</i>
			<i>Grabaciones</i>
		<i>Experiencia</i>	<i>Normas</i>
	7). Juicio sobre el rol de otros actores para evitar las situaciones de injerencia. (JserdOApI SdI)	<i>Medidas o mecanismos</i>	<i>Inducción</i>
			<i>Autodeterminación</i>
			<i>Denuncia</i>
		<i>Participación y control ciudadanos</i>	

2.10 Definiciones de las Categorías

Con lo que concierne a la presentación de los resultados e interpretación de las entrevistas se hace el análisis desde la perspectiva de las tres macro categorías enfatizando en sus categorías definidas tal como se especifican a continuación.

Tabla 2. Definiciones de categorías

I. HECHO DE LA INJERENCIA (HDLI)	
CATEGORÍA	DEFINICIÓN
1). Conocimiento sobre las normatividades, funciones, competencias y responsabilidades cotidianas de un G.M. (CsINFCRcG.M.)	Se refiere a que, si el Gerente Municipal conoce sus propias funciones, responsabilidades, competencias, si hace cumplir las políticas del Consejo Municipal y de la Alcaldía con estricta sujeción a las normas legales vigentes.
2). Conocimiento sobre “injerencia”. (CsI)	Si se distingue en una toma de decisión la intromisión de terceros. Y que considere que la injerencia tiene carácter negativo.
3). Injerencia del alcalde. (IdA)	Cómo el titular de la entidad interfiere o se inmiscuye en la toma de decisión del Gerente Municipal.

Tabla 3. MGASDI

I. MEDIDAS GERENCIALES ANTE SITUACIONES DE INJERENCIA (MGASDI)	
<i>CATEGORÍA</i>	<i>DEFINICIÓN</i>
4). Conocimiento sobre responsabilidades administrativas y otras que acarrearán la situación de injerencia. (CsRAyOqalSdI)	Se refiere a que el Gerente Municipal conoce información acerca del procedimiento administrativo sancionador (9na disposición final de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República).
5). Acciones adoptadas ante situaciones de injerencia. (AaaSdI)	Son las medidas o acciones que opta el Gerente Municipal frente a situaciones de injerencia del titular de la entidad.

Tabla 3. MIASDI

II. MEDIDAS INSTITUCIONALES ANTE SITUACIONES DE INJERENCIA (MIASDI)	
<i>CATEGORÍA</i>	<i>DEFINICIÓN</i>
<p>6). Juicio sobre la eficacia de la normatividad.</p> <p>(JslEdIN)</p>	<p>Pareceres y opiniones acerca de que si las normatividades vigentes que rigen los gobiernos locales institucionalmente son eficaces, en situaciones de injerencia.</p>
<p>7). Juicio sobre el rol de otros actores para evitar las situaciones de injerencia.</p> <p>(JserdOAplSdI)</p>	<p>Pareceres y opiniones respecto a que, si hubiera instituciones y/o sociedad civil que puedan evitar las situaciones de injerencia del titular de la entidad en la toma de decisiones de los gerentes municipales.</p>

CAPITULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1 DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El estudio corresponde al enfoque cualitativo y al diseño de estudio de casos (Kogan, 2004); puesto que se pudo estudiar en profundidad un reducido número de casos (seis gerentes municipales) que poseen características similares; como la experiencia vivencial de los sujetos de investigación y, a partir de ella, poder hacer emerger conceptos, hipótesis y teorías sustantivas sobre el objeto de investigación, cuyo alcance es eminentemente explicativo fundamentado en los datos (Hernández; 2010).

El método empleado fue el fenomenológico-hermenéutico, debido a que la investigación se orientó a la descripción e interpretación de las estructuras esenciales de la experiencia vivencial de los gerentes municipales, así como al reconocimiento del significado e importancia de esta experiencia en el contexto de las situaciones de injerencia. La investigación fenomenológico-hermenéutico (FH) radica en su capacidad de acceder a la comprensión profunda de la experiencia humana investigada desde diversos ámbitos disciplinares (Ayala, 2008).

3.2 ÁMBITO DE ESTUDIO

El trabajo de campo se realizó en las provincias de la Región de Puno: Puno (Puno), San Román (Juliaca) y Melgar (Ayaviri).

3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA

En los estudios cualitativos la muestra inicialmente planteada puede ser distinta a la muestra final (Hernández, Fernández Baptista; 2010). Para las investigaciones cualitativas el muestreo es no probabilístico o dirigido.

Tabla 4. Tamaño de muestra

Tipo de Estudio	Tamaño mínimo de muestra sugerido
Estudio de casos en profundidad	6 casos: <ul style="list-style-type: none">- 3 (gerentes municipales en ejercicio)- 3 (ex gerentes municipales)

El tipo de muestreo fue “la muestra de casos importantes” (Hernández, et al., 2010); pues consiste en localizar casos significativos que no se pueden dejar fuera, por ejemplo, en el estudio que se propuso no se pudo prescindir del gerente municipal.

Tabla 5. Criterios de selección de las unidades de análisis al estudio

Criterios de inclusión	Criterios de exclusión
<ul style="list-style-type: none">- Gerentes municipales de la Región Puno; sólo provinciales.- Gerentes municipales provinciales en ejercicio o que venían laborando al 2018.- Ex gerentes municipales provinciales de la región Puno.	<ul style="list-style-type: none">- Gerentes municipales de otras regiones del país.

Tabla 6. Descripción de la muestra

ID	Lugar	Edad	Sexo	Profesión	Experiencia en el cargo
GM-01/MPSR/AAM	Juliaca	38	M	Abogado y Bach. Cc. Econ. Magister en Der. Penal.	- Gerente General MP Puno. - Gerente Municipal de la MP San Román
GM-02/MPP/ESM	Puno	36	M	Contador Público	- Gerente de Administración Tributaria. MPP. - Gerente Municipal de la MP de Puno.
GM-03/MPM/JLFG	Ayaviri	45	M	Lic. Educación	- Gerente EPS Aguas del Altiplano. - Gerente Municipal de la MP de Melgar.
ExGM-04/MPA/JCA	Puno	37	M	Contador Público	- Gerente Municipal de la MP de Azángaro. - Gerente de Administración General de la MP de Melgar.
ExGM-05/MPSR/HLV	Juliaca	51	M	Contador Público, magister en contabilidad y finanzas, Dr. en Administración.	- Gerente Municipal de la MP de San Román.
ExGM-06/MPM/CAMD	Ayaviri	65	M	Bachiller en Ciencias Agrarias.	- Gerente Municipal de la MP de Melgar.

3.4 RECOLECCIÓN DE DATOS

3.4.1 Técnica de entrevista cualitativa a profundidad

La entrevista en profundidad se basó en el seguimiento de la guía de entrevista, en ella se plasmaron todos los tópicos que se deseaban abordar a lo largo de los encuentros, por lo que previa a la sesión se pudo preparar los temas a discutir, con el fin de controlar los tiempos, distinguir los temas por importancia y evitar extravíos y dispersiones por parte del entrevistado (Robles; 2011). Además, por tratarse de un estudio minucioso para obtener información producto de las conversaciones con los entrevistados se puso especial énfasis en la formulación de las inquietudes de repregunta y la posibilidad de programar dos entrevistas más, con la finalidad de saturar las respuestas a obtener y los temas faltantes.

3.4.2 Instrumentos

El instrumento empleado fue esencialmente una guía de entrevista que se estructuró en base a la hipótesis y los objetivos de la investigación, en ella se incluyeron aspectos previos donde el entrevistador da a conocer el objetivo de la entrevista, cómo estará estructurada y qué alcances se desean obtener. Fue importante que los entrevistados tengan claro que toda la información recabada sea analizada con atención y cuidado, remarcando en todo momento la confidencialidad de los datos (Robles; 2011). Además, para la primera entrevista, el instrumento presentó tres segmentos: el inicio, con dos preguntas; el desarrollo, con dieciocho preguntas y finalmente el cierre donde se agradece, peticona y se hace alcances sobre algunos temas de prestancia que pudiera considerar el entrevistado. Las dos restantes entrevistas (segunda y tercera) tuvieron ocho y seis interrogantes, respectivamente (Ver Anexos).

3.4.3 Descripción del trabajo de campo

El trabajo de campo se pudo concretar cursando sendas solicitudes de autorización, para las entrevistas a los gerentes municipales, como a las municipalidades provinciales de la región Puno: San Román (07/02/2018), Puno (19/02/2018) y Melgar (26/02/2018). Y con respecto a los ex gerentes municipales, por tratarse de personalidades ajenos al cargo vigente, se procedió a averiguar quiénes eran y cómo poder entablar la entrevista con ellos. Tanto gerentes municipales en ejercicio del cargo como ex gerentes municipales, optaron ser entrevistados en su centro de trabajo. De esa manera iniciándose, las entrevistas, a partir del 01/03/2018 hasta el 22/07/2019; puesto que hubo imprevistos de parte de los entrevistados, pese a las citas pactadas. Por lo que, suman 94 minutos de información, vertidas por los entrevistados, que se registraron en audio; a través de una reportera digital.

3.5 ANÁLISIS DE DATOS

Fases y procedimientos en el análisis temático (Braun V. Clarke V.; 2006):

1). Familiarización con los datos

Transcripción de los datos, lectura y relectura, anotaciones de las ideas iniciales. Empleándose la estrategia de lectura de Isabel Solé (1998), en sus tres fases (antes, durante y después de la lectura):

1. Comprender los propósitos explícitos e implícitos de la lectura.
2. Activar y aportar a la lectura los conocimientos previos pertinentes para el contenido de que se trate.
3. Dirigir la atención a lo que resulta fundamental (el subrayado de ideas principales y secundarias; y el empleo de otras técnicas, sumillados y notas al margen) en detrimento de lo que puede parecer trivial (en función de los propósitos que uno persigue; punto 1.).
4. Evaluar la consistencia interna del contenido que expresa el texto y su compatibilidad con el conocimiento previo, y con lo que dicta el «sentido común».
5. Comprobar continuamente si la comprensión tiene lugar mediante la revisión y recapitulación periódica y la autointerrogación.
6. Elaborar y probar inferencias de diverso tipo, como interpretaciones, hipótesis y predicciones y conclusiones.

2). Generación de los códigos iniciales

Codificación de los aspectos de interés de los datos de forma sistemática a través del conjunto de los textos agrupando los datos más relevantes en función de los distintos códigos.

3). Búsqueda de temas

Agrupación de los códigos en temas potenciales recopilando todos los datos relevantes en relación a cada tema potencial. Instrumentos gráficos de ayuda.

4). Revisión de los temas

Comprobar la adecuación de los temas con los datos codificados (nivel 1) y para con el conjunto de los textos (nivel 2) y elaboración de un “mapa” temático del análisis.

5). Definición y titulación de los temas

Delimitación de las características específicas de cada tema y de lo que nos dice el conjunto de análisis, incorporando definiciones y títulos claros para cada tema.

6). Elaboración del informe de resultados

La oportunidad final para el análisis. Selección de los elementos más vivos y representativos y último análisis de los mismos teniendo como referencia los enunciados de la investigación, así como la revisión de la bibliografía. Redacción del informe de análisis.

3.5.1 Transcripción: archivos de transcripción

Se empleó dos transcriptores: “Speech to text Demo” que se ingresaba los audios en MP3 y lo convertía en texto para luego de una lectura paralela a los audios con el demo o Transcribe.com. que se realizó las correcciones de palabras, frases, proposiciones y estados de ánimos de los entrevistados (tonos y énfasis):

- Haciendo click en “Comienza tu transcripción aquí”
- Se sube el archivo de audio.
- Con el teclado se puede detener y reanudar el audio (Esc), retroceder (F1) y adelantar (F2), aumentar y disminuir velocidad (F3 y F4).

3.6 Páginas de entrevistas

En total se transcribieron 51 páginas, a espacio sencillo, tipo de letra Arial, tamaño 11; dejando espacios para el empleo de las técnicas de lectura: subrayados, notas al margen, sumillados y llamadas.

3.6.1 Metodología del análisis:

El método comparativo constante y el muestreo teórico

Estas dos estrategias corresponden a la Teoría Fundamentada o Teoría Anclada descrita por Glaser y Strauss (1967) que emplea el método inductivo para descubrir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones partiendo de los datos y no de supuestos *a priori* de investigaciones o marcos teóricos habidos. Más bien teorizar sobre problemas muy concretos que podrían adquirir categorías superiores. El proceso de análisis de teoría fundamentada es sumamente dinámico y creativo; ya que, el método comparativo constante (la recolección de la información, la codificación y el análisis se realizan simultáneamente), y en el muestreo teórico (se seleccionan nuevos casos en función de su potencial para ayudar a refinar o expandir los conceptos y teorías ya desarrollados). El investigador muestra una actitud de generar teoría que describir los datos y así construir el conocimiento basado en las experiencias de los entrevistados (Amezcu y Gálvez, 2002).

Saturación de los datos

Este proceso de recolección y análisis se realizó hasta la saturación teórica, es decir, cuando la recogida de nuevos datos ya no aportaba información adicional o relevante para explicar las categorías existentes o descubrir nuevas categorías (Vivar, Arantzamendi, López-Dicastillo, Gordo; 2010).

Codificación abierta

Consistió en dividir y codificar los datos en conceptos y categorías dentro del texto. Durante esta etapa de análisis se codifica los distintos incidentes en categorías (Vivar et al, 2010).

Codificación axial

Consistió en comparar los nuevos datos con las categorías resultantes de anteriores comparaciones. Al relacionar las categorías entre sí, se elaboraron hipótesis. Cuando las relaciones establecidas eran insuficientes, se continuó con el muestreo teórico a la búsqueda de nuevos casos que aporten más información y permitan explicar los conceptos y precisar la teoría (Vivar et al, 2010).

Codificación selectiva

Consistió en integrar las categorías para reducir el número de conceptos y delimitar así la teoría. Por lo tanto, la codificación selectiva guía al investigador en la selección de la categoría central, es decir aquella categoría que por su centralidad explica y da sentido a todos los datos y sus relaciones, y por lo tanto explica el fenómeno de la injerencia, objeto de estudio (Vivar et al, 2010).

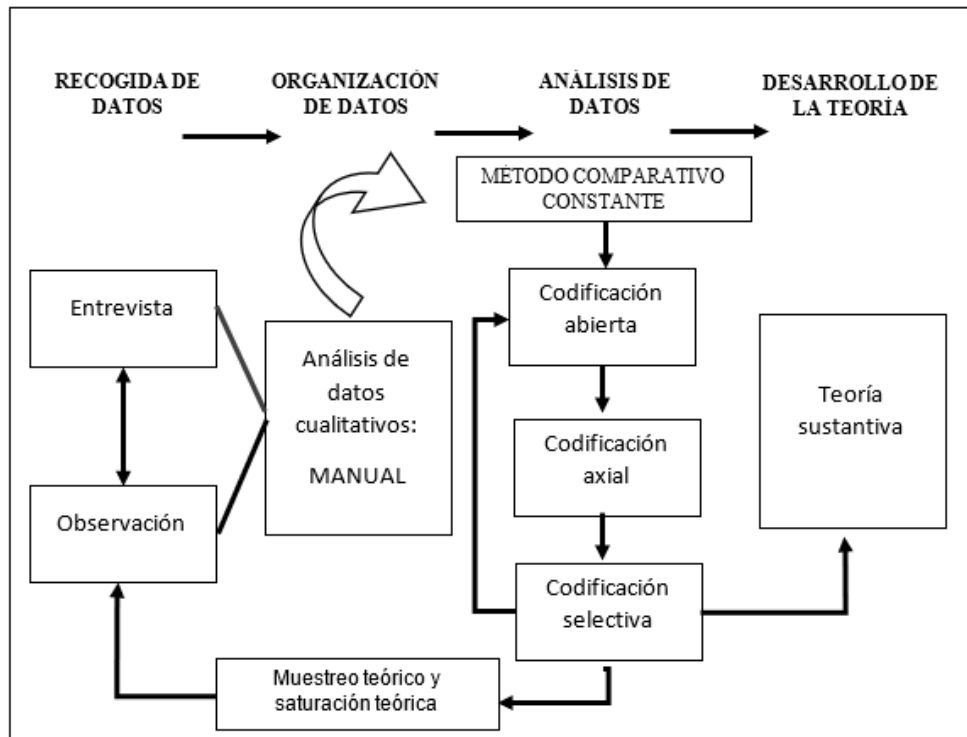


Figura 2. Proceso de análisis de datos

Fuente: Tomado de Cristina G. Vivar, María Arantzamendi, Olga López-Dicastillo, Cristina Gordo Luis (2010).

CAPITULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 RESULTADOS

4.1.1 Objetivo Específico N° 1

4.1.1.1 Mecanismos o técnicas que evidencian situaciones de injerencia del alcalde

Las situaciones concretas de injerencia del titular de pliego sobre los gerentes municipales se expresan bajo los siguientes mecanismos, técnicas o formas:

4.1.1.2 El clientelismo político:

4.1.1.2.1 Favorecimientos en puestos laborales:

Citas:

Hay muchas, las más conocidas del titular de pliego para favorecer en puestos laborales, decisiones personales y de grupo contraviniendo las normas, omitiendo obligaciones. (I-JLFG-M).

Podría ser un poco en la imposición de considerarlo, de contratar a una persona... (II-ESM-P).

Descripción:

Se refiere a que en la entidad edil se le resta importancia al capital humano, pese a que el tema de recurso humano (RRHH), en una organización, es un elemento fundamental para la gestión de calidad y la competitividad organizacional (Montoya y Boyero, 2015). Y el hecho de que el titular de la entidad favorezca en puestos laborales a personal de confianza y demás servidores sin tomar en consideración los instrumentos de gestión; tales el caso del MOF en

el que están estipulados los perfiles de puesto laboral para cada cargo con los requisitos mínimos. Y si el alcalde actúa contraviniendo a las normativas existentes, como tomar los servicios de personal nominado por favorecimiento, en muchos casos, sin que éstos tengan mérito alguno, capacitaciones, especializaciones, experiencias o hayan sido seleccionados bajo un correcto filtro de competencia. Dada las caracterizaciones y descripciones corresponde a la tipología de corrupción: “clientelaje o clientelismo político”. Y se encuentra contenida en el Artículo 381° del Código Penal, con el siguiente tenor: (...) “*El que acepta el cargo sin contar con los requisitos legales será reprimido con una pena de sesenta a ciento días multa*”. El delito se denomina nombramiento o aceptación ilegal del cargo, siendo un delito contra la administración pública. Se ubica en la sección I “abuso de autoridad”, del capítulo II “Delitos cometidos por funcionarios públicos”, del título XVIII “delitos contra la administración pública” del libro segundo del Código Penal.

4.1.1.2.2 Pago de favores políticos:

Citas:

- *fui jefe, en ese entonces, de planeamiento y desarrollo institucional que ahora es la gerencia de planeamiento no... y el alcalde nos decía: ¿sabes qué? Había muchas obras que no estaban consideradas en el PIA. “Necesito que hagas mi calle”. Pero no está en el PIA, no está en el PEI, qué se yo o debe estar registrado... no está ni siquiera tenemos el expediente técnico cómo lo hacemos, pero “lo necesito”. Entonces como funcionario público, en algunos casos, un funcionario público tiene que cumplir lo que ordena el señor alcalde o está despedido... Entonces... es eso el mal funcionario. El buen funcionario es quien dice “el marco normativo no nos permite, déjeme cuidarle a usted y la parte legal déjeme cuidarme a mí porque si esto lo hago por usted vamos a tener responsabilidades yo y usted no nos molestarán ahora, no molestarán uno, dos o tres años”. Eso hace el buen funcionario. El mal funcionario va a decir “sí” por cubrir su puesto o seguir quedándose en su puesto laboral... (II-ESM-P).*
- *...por ejemplo, en la Municipalidad de Lima no? ¿Se le acusa al gerente municipal de haber obtenido, de forma directa, un apoyo de Odebrecht para la consulta popular de revocatoria de Susana Villarán no? Esto es un tema que involucra tanto también a los gerentes municipales porque son... somos los llamados directos, en el tema técnico... de toda... el aparato municipal. (III-AAM-SR).*

- *¿Llegan al titular un grupo de personas de un centro educativo secundario que no era del distrito de Ayaviri, era de otro distrito que tiene su propio titular, su propio presupuesto no? Entonces le piden al alcalde indumentaria deportiva, como: dos docenas de buzos. Vinieron padres de familia, director, docentes, así es. El alcalde decide pues aceptarlo. ¿Yo no sabía... entonces viene con su solicitud, en la solicitud lo habían hecho poner “señor gerente, sírvase tramitar” no? ¿Entonces no había pasado ni una hora entran a mi oficina esperan y entran, esta delegación no? Entonces “¿señor gerente, esto es lo que tenemos cuándo nos va usted, atender?”. Sabe que, ni siquiera me ha llegado el original (le digo) porque ya se habían fotocopiado pues... No me ha llegado ni siquiera el original qué le puedo decir... tengo que leerlo... está acá... Esperemos que llegue (vía regular). Entonces ya inmediatamente yo ya dije de qué se trataba. No se puede hacer eso. El presupuesto provincial... es un monto, digamos muy pequeño, por normativa no puede atender ese tipo de requerimientos. Ese es para inversiones, por ejemplo, puentes,... que benefician a más de dos distritos. Y el presupuesto distrital tiene pues o tenía... uno para gastos corrientes, el FONCOMUN mayormente, y CANON, SOBRECANON, REGALÍAS, eso sí para inversiones, pero el instructivo no te da opción como presupuesto distrital atender una petición de esa naturaleza... Entonces... yo entré por interno donde el alcalde, “esto no se puede hacer...” Entonces más me parece... Un alcalde lamentablemente está pues sometido a ese tipo de presiones... que si no la atiendes se supone que le van a decir su samba canuto, por radio, por otros medios, qué sé yo. ¿O querer siempre estar a tono conmigo la población no? Entonces... no, no voy a poder atender... No?, pero cómo... muy cierto entredicho no? “Adónde voy a colgar este gasto no?”, es un gasto corriente, por norma no se puede atender pues... Entonces tuve que hacer malabares para “Yo me dije ya me he comprometido y no puedo quedar mal” tuve que hacer malabares para ver cómo se atiende sin transgredir ninguna norma, pero en eso una dificultad grande. Volvieron a los pocos días. ¿Y les dije vamos a atender, pero todavía no le encontraron una salida no? En eso se fueron a la radio y me dijeron mi vida. Ese tipo de cosas pues suceden. Digamos las decisiones son cuestionadas, modificadas; a veces, hasta sancionadas. Eso es una injerencia, siempre que esté contra la norma. Hay normas técnicas donde hay que cumplirlas. Yo tengo varios ejemplos que sería largo... (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

Se refiere al proceder del titular de pliego que contraviene lo estipulado en los instrumentos de gestión (PEI y PIA) por beneficiar a partidarios políticos (vecindario del Alcalde) con clara injerencia de que una obra se ejecute sin estarlo programado o planificado y lo que llama la atención es cómo el gerente municipal puede mantenerse en el cargo en medio de una presión del titular que con el poder popular disperso podría ser cesado, sino obedece.

Se cita también la presión de partidarios que pretenden en el transcurso de un día ser beneficiados con apoyos de implementos deportivos a través de la unidad orgánica pertinente pasando por el despacho de alcaldía en el que el titular ordena al gerente municipal que se les atienda en sus peticiones. Y otra vez la presión y la injerencia del alcalde sobre el funcionario de confianza o funcionario de libre nombramiento y remoción. En ambos casos el gerente municipal tiene que ver la forma cómo hacer que esos apoyos no tengan contravención normativa. Buscar vacíos legales, acomodados, “sacarle vuelta a la Ley”, etc. Por las descripciones el delito pertenece a la Sección IV. Corrupción de funcionarios. Artículo 399. **Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo.** “El funcionario o servidor público que indebidamente en forma directa o indirecta o por acto simulado se interesa, en provecho propio o de tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años e inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

4.1.1.2.3 Favorecimiento en contrataciones del Estado (licitaciones públicas, direccionamientos, sobrevaloraciones):

Citas:

- *... o tal vez en que se pueda favorecer a uno u otro proveedor... (II-ESM-P).*
- *por ejemplo, estás queriendo trabajar en forma transparente, cómo debe ser... Y la injerencia viene, por ejemplo, en un proceso de concurso público o sino una licitación pública... te digan de qué hay que hacer, hay que ver, hacer ganar a tal proveedor; a tal esto... entonces una injerencia negativa... Entonces hay ya, uno ya no puedo desenvolverse como uno quiere, como debe ser. Entonces esas injerencias pasan más que todo, a veces con los alcaldes. ¿También los proveedores mismos tienen la culpa no?, capaz le dan una oferta o algo al alcalde y lo corrompen; entonces por ahí empieza a injerir a todas las áreas, a los comités, a todo el alcalde y la gestión sale pues mal, sale mal. (IV-HLV-Ex-SR).*
- *contrataciones con el Estado y otros. (I-JLFG-M).*

- *Por ejemplo, el alcalde más que todo está pues en la compra de los bienes y servicios; direccionando a ciertas personas, a ciertas... violando la normatividad, la ley de adquisiciones y contrataciones del Estado... Entonces todo eso es una injerencia que fuertemente, en todas las áreas, hay. (IV-HLV-Ex-SR).*
- *Y otro es la parte de servicios, por ejemplo, lo que están sobrecargando, sobrevalorando; cuando tú vez a una municipalidad hay bastante inversión intangible, montos pagados por millones, inclusive. ¿Entonces cuáles son esas inversiones intangibles? Están la elaboración de los expedientes técnicos que están pagando sobrevaloradamente, entonces ahí están injiriendo negativamente; están mal direccionando los recursos del Estado. (IV-HLV-Ex-SR).*

Descripción:

Referente a esta situación existe la Ley 30225, Ley de contrataciones del Estado (Reglamento aprobado mediante D.S. 350-2015-EF, con las modificaciones respectivas) que se rige por una finalidad de maximizar el valor de los recursos y promover la acción bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras que se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad; así mismo, señala principios con los cuales se debe realizar: libertad de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, publicidad, competencia, eficacia y eficiencia, vigencia tecnológica, sostenibilidad ambiental y social, equidad, integridad. Sin embargo, se contraria, a lo expresado por los entrevistados que existe un favoritismo, sobrevaloración en compras directas de bienes, servicios e inversiones intangibles, es decir, que no se respetan las normatividades. Hecho que en el Código Penal está considerado como delito contra la administración pública: “Colusión” del cual el Artículo 384 señala: “El funcionario o servidor público que, en los contratos, suministros, licitaciones, concurso de precios, subastas o cualquier otra operación semejante en la que intervenga por razón de su cargo o comisión especial defrauda al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, concertándose con los interesados en los convenios, ajustes, liquidaciones o suministros será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de quince años.”

4.1.1.3 Encubrimiento de actos negativos o ilegales

Citas:

...o el que se pueda favorecer en la no sanción de algún hecho, fuera del marco legal no?, (II-ESM-P).

Descripción:

Se refiere al hecho de soslayar delitos e infracciones dentro del cumplimiento de la función pública. Por ejemplo, los gobiernos locales al asumir el cargo realizan una serie de informes de transferencia en los cuales se le atribuye a la gestión saliente una serie de ilícitos que al final no se interponen denuncias ni sanciones. Igualmente ocurre cuando se presentan casos de falsificación de documentos para justificar años de experiencia ante la oficina de recursos humanos, omisión a la función, contravención de las normativas, agresiones físicas, abuso de autoridad, etc. (delitos contra la administración pública y delitos de corrupción de funcionarios) que deberían ser materia de denuncia del órgano de control y procuraduría municipal; sin embargo, estas oficinas no actúan con independencia ni autonomía, como va ocurrir con las demás unidades orgánicas; debido a que el titular de la entidad los designa, en el cargo, mediante Resolución de Alcaldía (en caso del procurador municipal) y el órgano de control dependiente orgánicamente de la alcaldía. La razón por las cuales, dicho personal pueda encubrir todo acto negativo o ilegal, a cambio de permanecer en el cargo, como especie de subalternos a mandato imperativo del alcalde. Al respecto, acorde a la descripción del delito, es concordante el Artículo 404.- Encubrimiento personal. Capítulo III: Delitos contra la administración de justicia. Sección I: Delitos contra la función jurisdiccional. “El que sustrae a una persona de la persecución penal o a la ejecución de una pena o de otra medida ordenada por la justicia, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

Si el autor del encubrimiento personal es funcionario o servidor público encargado de la investigación del delito o de la custodia del delincuente, la pena será privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.

4.1.1.4 Avance irregular de obras públicas (plazos acortados):

Citas:

- *La injerencia ha sido en el tema de avance de obras ¿no? Quizá nosotros... atrás de la gerencia hemos tratando de cumplir el procedimiento. O este tratando de cumplir los plazos establecidos. ¿La injerencia del alcalde siempre ha sido de que él trate de hacerlo todo inmediatamente no? por una presión social que se tergiversa todo el plazo... nada más no? Por esa presión... quizás por complacer a la población, por decir, ampliar la obra un poco más, o quizás ampliar ciertas cosas de la población que requiere en esos momentos para evitar ese tipo de conflictos... ¿De todas maneras, siempre ha habido una presión política hacia el alcalde y el alcalde, digamos, hacia el gerente para cumplir ciertas responsabilidades o ciertas metas que acorta el tiempo no? ¿Porque la gestión en cuatro años queda muy chica no?, no es tiempo suficiente. Entonces ahí viene una injerencia donde hay cosas que recibes y hay que realizarlas; entonces por ese lado un*

poco...me parece que la injerencia viene por parte del alcalde. una injerencia no solamente siempre es un tema lucrativo, diríamos no? ¿No muy dinerario no? ¿Siempre una gerencia viene a ser un tema de cumplir metas no? más allá de eso... la presión que pueda haber por hacer una actividad y que sí se va cortando ciertos procedimientos, ciertos pasos; ¿ahí viene la injerencia por parte de nuestro alcalde no? (V-JCA-Ex-SR,M,..).

- *en temporada de lluvias se inundaba un, un... margen izquierda, derecha de un río y nosotros teníamos que contratar maquinaria, pero esa maquinaria se contrata bajo el régimen de... quizás este... la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, sin embargo, por el tema de lluvias y ese procedimiento iba a durar un poco más; ¿entonces tú tenías que hacer un análisis que convenía este... contratarlo ahora o esperar después no? y qué sanciones te acarrearía este.... contratarlos ahora no? Entonces bajo ese ámbito nosotros tomamos decisiones y, de todas maneras, ¿lo contratamos por un bienestar y que no haya mayores daños y perjuicios para más adelante no? Entonces quizás este... eso no acarrearía una renuncia del gerente de decir: “me voy, me voy”, sino que, es un apoyo hay que tomar ese riesgo quizás ante la población que requiere en ese momento no? Bueno a veces suceden esas cosas y hay que ponerse a pensar. (V-JCA-Ex-SR,M,..).*

Descripción:

Una obra pública es el resultado derivado de un conjunto de actividades materiales que comprenden la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales o equipos; destinadas a satisfacer necesidades públicas. Los plazos están establecidos de acuerdo a la situación contractual verificada por un supervisor de obras. El hecho de acortar el proceso de contratación sin respetar lo estipulado en la Ley de Contrataciones del Estado, por causas de presión de grupo o naturales, ameritan sanción, pese a las necesidades urgentes que pudiera haber. Es crucial la toma de decisiones acertadas o erradas y los riegos legales por el que podría correr. Sin embargo, por las descripciones, se trata de la Ejecución de las Obras Públicas por Administración Directa. Resolución de Contraloría N° 195-88-CG (lo ejecuta la entidad de gobierno local o regional) que solo tiene dos artículos que podrían generar una serie de situaciones legales: peculado, malversación de fondos, colusión, trabajadores fantasmas, etc. Se puede mejorar a través de directivas hechas por la entidad. El supervisor y residente (inspector) de la obra son de la misma entidad y por eso pueden ser influidos por el titular con fines oscuros. La intención es economizar gastos “ahorrar”, pero al realizarlas demandan ingentes presupuestos. El expediente técnico debe estar aprobado mediante

Resoluciones, al igual que cualquier modificación y, sino lo está, se corre el riesgo de enfrentar procesos judiciales.

4.1.2 Objetivo Específico N° 2

4.1.2.1 Acciones adoptadas por los gerentes municipales ante situaciones de injerencia

Citas:

- *“Yo pienso que, de por medio ya estaría la ética (no la moral) la ética de una persona.” (I-JLFG-M).*
- *“Una injerencia negativa... lo que yo recomendaría... es que tienen que conocer. Más que todo, el alcalde tiene que ser trabajador y honesto... Mucho depende de la cabeza, si el alcalde está en la corrupción, ya toda la entidad es corrompida. Entonces si el alcalde trabaja, con esa visión de servir a su pueblo. Mucho depende del alcalde. En otros sitios donde he trabajado se ha visto bastante eso... si el alcalde es honesto la gestión, la localidad es ganadora, pero si el alcalde es corrupto se malogra todo; como una manzana que malogra todo el cajón de manzanas; así lo malogra... todo depende por eso del alcalde.” (IV-HLV-Ex-SR).*

Descripción:

Ante situaciones de injerencia los entrevistados recomiendan **tomar medidas o acciones individuales dentro de ellas, el acto ético** que es un proceso complejo conformado por el sujeto real-conciencia moral, el motivo-fin, la conciencia del fin que se persigue, la decisión de alcanzar un fin, la elección entre varios fines posibles, la conciencia de los medios para realizar el fin escogido y el resultado deseado (Sánchez; 1984). El Gerente Municipal puede escoger entre actuar bien o mal (conciencia y decisión), según el motivo y fines hasta llegar a un resultado deseado moralmente.

Por ello, todo acto humano emana de su naturaleza racional cuyo carácter es moral y al poner en la conciencia se convierte en una estimación ética. En la cual conjugan tanto la conciencia como la decisión de la voluntad.

Citas:

- *“Lo que primero uno podría es hacer notar esa injerencia.” (I-JLFG-M).*

- *“recomendaciones que puedan permitir trabajar mucho mejor, fortalecer la institución, pero las injerencias negativas o las influencias negativas simplemente no tomarlas en consideración; por tanto, más adelante puede haber un perjuicio a la institución y al funcionario.” (II-ESM-P).*
- *“Acciones propias, cuando las injerencias o las influencias son, ... no siempre son de manera documentada. Nadie en su sano juicio que sea externo y no tengan ningún vínculo con la institución va presentar un documento o va dejar escrito: “sabes que cúmpleme esto” o “el alcalde ordenado esto o “fulano ordena esto” así que “cumple o contrato a otra persona” o “has ganar a un proveedor”, etc. Nadie va dejar, todo es verbal.” (II-ESM-P).*
- *“cualquier injerencia negativa es mala, o sea, cualquier injerencia al margen de la Ley es mala. Las acciones que puedo recomendar es... persuadir al elemento externo de que eso... no se puede hacer que, cada uno tiene sus propias responsabilidades y que las debe acatar... las normas en forma que corresponda, no al margen de la Ley.” (III-AAM-SR).*
- *“en parte normativa, en la realidad, en la entidad pública, hay muchas normas no? Empezaremos por los sistemas administrativos, son como trece sistemas administrativos, se tiene. Y... creo que el gerente debe de tener la capacidad para conocer mínimamente los sistemas administrativos: el sistema de contabilidad, el sistema de tesorería, inversión pública, ¿eh... todos esos sistemas no?; entonces si conoce el sistema; yo creo que no va a tergiversar la parte normativa. El tema de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo; tiene que tener el tema de la Ley de Municipalidades, que es la base fundamental para el tema del cumplimiento normativo, en la entidad; básicamente eso y las directivas y los instrumentos de gestión que se tiene dentro de la entidad.” (V-JCA-Ex-SR,M...).*
- *“Bien difícil que un gerente pueda hacer algo. Se va o se presta o se suma. Creo que debe normarse.” (VI-CAMD-Ex-M).*
- *“Y si está actitud no cambia, sinceramente (lo repito) sinceramente es mejor dar un paso al costado. Y dejar tranquilo, o no permitir que se dañen la imagen de las personas.” (I-JLFG-M).*

Descripción:

La detección o la localización de la injerencia es difícil de observar a simple vista o de advertir lo que no es evidente; pues son indirectas, orales, no documentadas, de imposición, de condicionamientos. Si se detecta la intromisión negativa del titular de la entidad en la labor del Gerente Municipal **se opta por hacerle notar el perjuicio que pudiera haber, para ambas partes.** Igualmente, **recomendar y persuadir las implicancias legales y morales que pueda tener la injerencia** en la entidad; al mismo tiempo motivar el compromiso de trabajo político-técnico. De otro lado, hay la idea de que, poco o nada puede hacer el Gerente Municipal, al detectar

la injerencia, en vista de que es personal de confianza del titular de la entidad y se obligará a **optar tres vías: “se va” (renuncia o es separado del cargo), “se presta” (acepta la injerencia) o “se suma” (formar parte de la injerencia)**. Por lo tanto, se debería incluir en las normativas internas y de ordenamiento jurídico nacional, **la injerencia como un hilo conductor al acto de corrupción**. Por lo que queda demostrado que **el gerente municipal no actúa con autonomía ni independencia**.

4.2 Objetivo Específico N° 3

4.2.1 Mecanismos institucionales para evitar situaciones de injerencia desde la óptica de los gerentes municipales

Citas:

- *“No, no, como le digo, la injerencia o la influencia no se hacen en papel, no se hacen en documentos. Se hacen en forma verbal. Es bien complicado demostrarlo, ... Tal vez testigos,” (II-ESM-P).*
- *“sí es injerencia con testigo y algunas grabaciones se pude demostrar no, pero básicamente y en mucho de los casos, un poco complicado de demostrar. Debe suceder en muchas municipalidades, (II-ESM-P).”*

Descripción:

Se plantea para hacer institucionalmente frente a la injerencia, **es a través de testigos y grabaciones de audios y videos** (como medios probatorios) con los cuales se puede demostrar los ilícitos e infracciones cometidas por los funcionarios y aplicarles la sanción correspondiente, ya que, es un fenómeno de corrupción innegable, pero complejo de probar.

Citas:

- *“No pues, no pues... si hay injerencia toda norma se rompe. Y cualquiera norma que tengamos en el Perú; no siempre es suficiente mientras no lo queramos respetar. Puede haber, como lo hay en el Perú, miles de normas, pero; si no hay la predisposición de respetar las normas; la injerencia, la omisión va estar siempre presente no? ¿Yo pienso que más pasa por la expectativa de uno no? y la predisposición para poder respetar las normas.” (I-JLFG-M).*
- *“Las normativas... si pues... porque están desfasadas... entonces se van mucho al tradicionalismo. Dicen que siempre hacían antes así; hay que hacer así. Entonces está pintado, está por gusto ahí la normatividad. Muchos dicen se van... por qué hacen esto, ¿no es así esto...no? entonces... más todo van al tradicional;*

siempre hacían así, estamos haciendo también así. Dicen algunos trabajadores y funcionarios. ¿Entonces la normatividad hay que un poco actualizar no?” (IV-HLV-Ex-SR).

- *“Para no tener mucha injerencia es que todos los sistemas debían funcionar no?... deberían de funcionar quizá con eficiencia o eficacia que se requiere. No funciona en su mismo ámbito y no podrían funcionar en la gerencia de municipalidad.” (V-JCA-Ex-SR,M,..).*
- *“No, no... No está con claridad señalado...Qué pasa si el titular... tiene una injerencia, por ejemplo, no sólo el gerente municipal. Ehh o... un... comité de licitación, adquisición qué se yo. ¿No se dice nada no? Qué pasa si el alcalde pide modificar algo... resultado de una licitación, resultado de una decisión. Aun estando estos contra toda norma. No hay nada que evite ni sancione.” (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

Experiencia de **la eficacia de las normas**. Las normas son reglas o leyes que sirven para beneficiar a grupos y pueblos, establecer la disciplina y desarrollo social, evitar conductas destructivas, mejorar los buenos hábitos, organizar el país y hacerlo funcionar; sin embargo, **muchas veces no son acatadas, son omitidas, son contravenidas (sin distinción) por muchas razones, entre ellas: desconocimiento, creer que son inaplicables, ambiguas, desfasadas, desactualizadas, no contextualizadas, de otras realidades, al extremo de no mostrar la predisposición para respetarla.**

Citas:

- *“... reuniones permanentes, comunicación, diálogo, lecciones. Y tomar decisiones de manera corporativa. Yo pienso que cada uno conscientemente expresa su punto de vista. Y desde su óptica determina en qué aspectos pueden contribuir,” (I-JLFG-M).*
- *“Simplemente entrar a la persona, orientarles en el tema de la responsabilidad,” (II-ESM-P).*
- *“Las medidas tendrán que ser pues, desde arriba. Desde el consejo municipal, regidores, el alcalde... de todo ellos. Y a ese nivel la normatividad y cada uno olvidarnos, pensar en el yoismo; sino pensar trabajar en atender la demanda de la población.” (IV-HLV-Ex-SR).*

Descripción:

Para eludir situaciones de injerencia, a nivel institucional, se considera a **la inducción como un aspecto determinante**, la misma que se debe desarrollar en reuniones permanentes; donde prime la comunicación, diálogo, las capacitaciones sobre temas a cerca del organigrama, la visión, la misión, los objetivos de la entidad, responsabilidad; reglamentos, régimen disciplinario y otros aspectos de interés pertinentes al fenómeno de la injerencia.

Citas:

- *“No creo, es una cuestión personal..., más que todo. Yo pienso que si yo, si alguna vez me siento injerenciado por alguien; ¿yo no voy a decir es culpa del Estado no?, no ha sido por culpa del poder judicial o ejecutivo. Pienso que más pasa por la decisión de uno mismo, en tomar iniciativa para que este aspecto pueda ser desterrado.” (I-JLFG-M).*
- *“Yo creo que... parte de las personas mismas, las personas que asumen un cargo técnico son las que controlan su propia autodeterminación, sus propias decisiones... yo creo más que otro tipo de control son ellas mismas, las que deciden atacar una orden que no corresponde... y a la larga quedar como malos técnicos o simplemente no acatar y quedar bien.” (III-AAM-SR).*

Descripción:

Se plantea **la autodeterminación personal como la capacidad que posee una persona para decidir por sí misma aquello que le incumbe**. Además de poder tomar las decisiones **de acuerdo a su voluntad**. Ello no implica sólo un sentido de la libertad propia; **sino la responsabilidad ante las decisiones que se toma**. Dice la literatura que, **gozar de autodeterminación significa efectuar una tarea con sentido absoluto de deseo, elección y aprobación personal** (Wehmeyer, 2001). Y con el fenómeno de la injerencia del titular de la entidad sobre los gerentes municipales, ello se apoca toda vez que el alcalde monopoliza el poder político.

Citas:

- *“si eso inclusive trae perjuicio a la municipalidad, la procuraduría está en toda su obligación de iniciar un proceso administrativo, civil o penal.” (II-ESM-P).*

Descripción:

Otro mecanismo que puede menguar la injerencia es **la denuncia que se puede interponer ante las autoridades competentes: Órgano de Control Institucional**

(Contraloría), Procuraduría Pública, Ministerio Público (Fiscalía Anticorrupción); por los delitos e infracciones que pudieran detectarse.

Citas:

- *“legal. No hay ni un problema cuando una municipalidad es completamente transparente nosotros no podemos por qué no invitar. Cuando necesitamos el apoyo de la población igual vamos estar con ellos y cuando necesitamos, así como puede ser que la contraloría ordene, por ejemplo, que la población nos fiscalice; nunca hubo ningún problema; de ahí cada año se hace pues la rendición de cuentas, los cabildos abiertos, el informe económico; claro. Es que la población está fiscalizando, está revisando y todo eso... entonces. Hay un marco legal no mucho es muy corto.” (II-ESM-P).*
- *“la ciudadanía organizada sería una buena forma, una... establecer una relación que tenga no solamente... sean veedores de afuera, sino que estén involucrados de lo que está sucediendo en cada circunscripción municipal.” (VI-CAMD-Ex-M).*
- *la Defensoría del Pueblo, la misma contraloría... La ciudadanía se organiza, por ejemplo, en la ejecución de los presupuestos, por norma, tiene la obligación de estar pendientes y seguimiento, pero igual no pasa nada. ... Y en esto el periodismo, es otro tema. El periodismo condiciona a los municipios, lamentablemente condiciona para no molestar o si no se le concede prerrogativas: molestar con o sin razón. (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

Otro mecanismo para evitar la injerencia es lo concerniente a **participación y control ciudadano**. En contextos urbanos y rurales, de acuerdo a intereses colectivos e individuales, existe la imperiosa necesidad de organizarse en barrios, rondas campesinas, comunidades campesinas y asociaciones para posibilitar una fiscalización a la entidad pública (municipalidades, gobierno regional, Oficinas Públicas Descentralizadas, etc.); para **ver de cerca cómo se van manejando los presupuestos y cómo los pobladores al no hallar información y transparencia reclaman, marchan hasta ser escuchados o ser vistos como sociedad política o grupos de presión**.

En una democracia se delega el poder mediante las elecciones, pero no es total; porque se tiene la capacidad de controlar, de supervisar a la persona que fue delegada con parte del poder ciudadano para que cumpla y satisfaga las aspiraciones por los cuales fue elegido; sino sustraerle el mandato.

Por otro lado, como forma de control ciudadano, es aquella realizada por **la prensa escrita y hablada; que mientras no recibe estipendio alguno se muestra crítica y observadora; sin embargo, su interés económico grande la hace tornar en amarilla, chantajista, mercenaria, demagógica, corrupta y cínica** como dice Pulitzer (2011). De esa forma quebrantando la ética, la libertad de expresión y el derecho a la comunicación como medio masivo de información.

4.3 Objetivo General

4.3.1 Implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos

Al abordar este punto se debe tomar en cuenta los efectos que ocasiona el fenómeno de la injerencia en la toma de decisiones de los gerentes municipales. Es más, se debe entender a dicho fenómeno relacionado a causas y efectos: dónde se origina, cómo se desarrolla y qué ocasiona el fenómeno o hecho.

4.3.1.1 El hecho de la injerencia

4.3.1.1.1 Conocimiento sobre las normatividades, funciones, competencias y responsabilidades cotidianas

Citas:

- *“... la ley de procesos administrativos, procedimientos administrativos, la ley Orgánica de Municipalidades, la ley de contrataciones no?” (I-JLFG-M).*
- *“El tema de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo; tiene que tener el tema de la Ley de Municipalidades, que es la base fundamental para el tema del cumplimiento normativo,” (V-JCA-Ex-SR, M.).*

Descripción:

Entre las normatividades que rigen las conductas y procedimientos de los Gerentes Municipales se hace alusión mayormente a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972; la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225. Ello implica que, **en los gerentes municipales, hay un conocimiento básico normativo en los que se apuntala la gestión municipal.** Ello deja un vacío al resto de las normativas vigentes; en vista que, la administración pública gira absolutamente en torno a

normas legales. **Ese hecho de desconocer, la mayor parte de las normas, limita bastante la toma de decisiones oportunas, estructuradas y óptimas dando lugar al fenómeno de la injerencia.**

Citas:

- *“Entonces cualquier gerente municipal tiene todas las de perder. Cuando no cumplimos lo que dice nuestro ROF, lo que dice nuestro MOF. Fuera de eso no podemos hacer absolutamente nada... nosotros que me denuncien 100, 200 nunca me va a llegar ni siquiera una amonestación porque no está dentro de mi ROF ni MOF.” (II-ESM-P).*
- *“Yo creo son... los instrumentos de gestión. cuando entra el alcalde, cualquier alcalde; lo primero que debe hacer, es primero leer, el plan de desarrollo concertado, socializar esto con los aliados estratégicos: las instituciones e organizaciones involucradas y esbozar también el plan que se tiene de acondicionamiento territorial, plan de desarrollo urbano,” (III-AAM-SR).*

Descripción:

Los entrevistados **consideran importante el cumplimiento, el conocimiento y la socialización de los instrumentos de gestión de la entidad para saber qué derrotero seguir. Lo mencionan al ROF y MOF**, como normativas internas, en los cuales están enmarcados: la misión, la visión, lineamientos de organización y funciones, actividades planificadas a corto, mediano y largo plazo. Ello **denota claramente conocimiento elemental sobre documentos de gestión institucional**, y al omitir otros como: PAC, MAPRO, CAP, PDU, TUPA, TUSNE, etc. Situación que influye en el fenómeno de la injerencia.

Citas:

- *“El cargo de gerente municipal tiene una cobertura más amplia, en todo tipo de acciones que en la municipalidad se puedan brindarse. Inclusive tiene delegatura de funciones por parte del alcalde; mientras que el administrador básicamente se aboca a la conducción acciones que permiten efectuar un mejor proceso, un mejor uso del recurso humano y de los bienes y servicios” (I-JLFG-M).*
- *“El alcalde es un cargo político. El gerente municipal es un cargo eminentemente administrativo técnico.” (II-ESM-P).*
- *“el administrador es la administración propia del sistema administrativo. Es del sistema de tesorería, por ejemplo, del sistema de personal, de*

abastecimientos. La función propia de un gerente municipal es más general, es un todo, es la elaboración de planes y estrategias, procedimientos, políticas de desarrollo del funcionamiento de la municipalidad hacia la población.” (II-ESM-P).

- *“el alcalde es gerente de gerentes. El alcalde debe de conocer de su propio gobierno local, y el alcalde (gerente) debe conocer todos los aspectos técnicos” (III-AAM-SR).*
- *“Entre los dos cargos: el gerente se ocupa de más temas políticos trascendentales y de gestión apoyando al titular de la entidad, en su labor política; y el de administración, eminentemente el tracto administrativo... documentos administrativos.” (III-AAM-SR).*
- *“el alcalde es el titular número uno que representa no? ... y solamente cumple su función desde el inicio que ha juramentado hasta el término de su periodo de su gestión; mientras el gerente municipal es removido en cualquier momento al gusto y criterio del alcalde.” (IV-HLV-Ex-SR).*
- *“El gerente municipal es lo que gerencia a los órganos de asesoría, órganos de apoyo, ¿a los órganos de línea no?; mientras el administrador es lo que administra la parte ejecutiva, creo que se llama órganos de apoyo.” (IV-HLV-Ex-SR).*
- *“el gerente es... La función específica es la toma de decisiones desde la alta dirección y esas decisiones; ¿el gerente de administración hace cumplir o tramita el procedimiento administrativo no?” (V-JCA-Ex-SR,M,..).*

Descripción:

Hay distinción de cargos jerárquicos, según sus atribuciones. Además, de caracterizaciones de la estructura orgánica: alcalde, gerente municipal y gerente generales de administración. El titular de la entidad es el funcionario público de elección popular con mayor poder decisorio del gobierno local (distrital o provincial), el Gerente Municipal es el funcionario del más alto cargo administrativo, asesora al alcalde y al consejo municipal. Toma decisiones técnicas a nivel de planificación, control y evaluación. Está por encima del gerente de administración general que se ve abocado más a los sistemas administrativos y operatividad. **Este hecho hace ver que los funcionarios públicos, en mención, conocen y distinguen básicamente las unidades orgánicas que la ocupan;** y pese a ello son objeto de injerencia.

Citas:

- “Un gerente para asumir la gerencia, uno en primer lugar, tiene que ser profesional y conocer, profesional puede ser de distintas disciplinas, pero tener

experiencia en gestión pública; eso sí, es base fundamental. ¿Y bien claro dice la ley general no? la ley, podemos decir, la ley orgánica de que, puede asumir la gerencia municipal un profesional, no dice del lugar. ¿El perfil... de un ciudadano para que asuma la gerencia municipal es pues tener ese conocimiento básico no? Genérico y específico, podemos decir, en gestión pública, en gestión Gubernamental.” (IV-HLV-Ex-SR).

- “no es necesario que sea, un gerente municipal, del distrito o provincia... definitivamente con cargo profesional; tanto, yo pienso, como contadores, como economista, abogado u otros ah, porque... no creo que haya un perfil establecido para llevar una buena gerencia. ¿El tema es la experiencia de las personas y un poco el comportamiento y la actitud que vaya a tomar, ocupando ese cargo no? (II-ESM-P).
- “El gerente... Y en sí por estrategia no debe ser del mismo lugar. Porque si tiene una objetividad más acertada y que el aspecto técnico en el cual va a intervenir, va estar despejado y sin contaminación no? Yo creo que es la suficiente capacidad académica, ¿solvencia en experiencia laboral y conocimiento no?, en el tema de gestión pública.” (III-AAM-SR).
- “doble compromiso; ¿uno con la población, por lo que es del lugar y otro es demostrar técnicamente cómo se debe gerenciar a la municipalidad... Um... básicamente experiencia no? Generalmente, de todas maneras, tiene que tener título profesional y; sin embargo, de mayor peso, debe ser la experiencia. Generalmente sucede, algunos casos, no tienen experiencia entonces un poco eso retrasa la gestión municipal...” (V-JCA-Ex-SR,M,..).
- “De preferencia debería ser; sin embargo, pero no es una condición...; decir cuál, sino que conozca la norma. Que conozca el ámbito que va a gerenciar. Aquí sí se necesita profesionales. Tiene que ser un profesional... En primer lugar, que esté involucrado porque quién sabe (le comento) el municipio tiene que promover el desarrollo, el desarrollo es la dinamización de los sectores.” (VI-CAMD-Ex-M).

Descripción:

Los entrevistados **ponderan la formación profesional de los funcionarios públicos que deben caracterizarse por su especialización y responsabilidad en los cargos de confianza cumpliendo estrictamente con las atribuciones asignadas en el MOF.**

La competencia o la capacidad para la realizar algo óptimo se relacionan con los perfiles de puestos de los Gerentes Municipales. De ello, expresaron los entrevistados que **un Gerente Municipal debe ser necesariamente con formación académica (profesional), con bastante experiencia y con un bagaje de conocimiento amplio de lo que requiere el cargo. No es condición necesaria la de ser procedente del**

lugar donde se gerencia; por el contrario, podría entorpecer y enturbiar la gestión conllevada por presiones de grupo. Aunque hay la idea de que, siendo del lugar, el Gerente Municipal facilitaría una labor más eficiente; ya que posiblemente conoce mejor la problemática que aqueja a la población donde gerencia.

Citas:

- “Que tiene que ser autónoma, que tiene que ser en función a la expectativa. Que tiene que ser en función a las normas y; también somos conscientes que existe un componente político en toda la Municipalidad,” (I-JLFG-M).
- “Algo crucial es más o menos el cumplimiento del marco legal en cuanto a ejecución presupuestal... Bueno... es eso... crucial, o sea, la toma de decisión en la gerencia municipal es... eso básico con información que los genera o los crea las diferentes gerencias.” (II-ESM-P).
- “Es importante y debe ser dinámica, debe ser dinámica y oportuna. Yo creo que es el aspecto fundamental porque aquel gestor, aquel gerente que no tiene una decisión o una toma de decisiones en forma oportuna, en forma dinámica, la gestión pública va a patinar, la gestión pública va a tener algún retraso.” (III-AAM-SR).
- “Sí, tienes que tomar inmediatamente, conociendo tus facultades, no? Como así también, qué facultades te otorga la alcaldía mediante resolución, no? Entonces, mientras no te da, ¿entonces tampoco no puedes tomar no? Para eso necesitamos cumplir estas metas, los servicios, las adquisiciones de bienes, todo ello debe ser en forma oportuna.” (IV-HLV-Ex-SR).
- “Bueno para mí es fundamental una toma de decisión. Porque básicamente es el funcionario gerente quien debe asumir toda la responsabilidad. Y al asumir esa responsabilidad tiene que tomar decisiones. Y me parece que, fundamental la toma de decisión.” (V-JCA-Ex-SR,M,..).

Descripción:

Los entrevistados señalan que, los gerentes municipales, en su labor diaria tienen que **tomar decisiones: técnicas, autónomas**, en función a las normas, oportunas y dinámicas. **Sin embargo, las alternativas de elección necesariamente deben ser facultadas por el alcalde, ello demuestra la injerencia** del titular de pliego en el funcionario de confianza para la toma de decisiones.

Citas:

- *“Muy complejo, muy complejo porque... velar toda la parte administrativa es sinceramente muy extensa. Aquí son más de 350 trabajadores, 9 gerencias. Y la normatividad que es muy compleja. Y por su propia operación y procesos que*

demandan y bastante estudio, análisis. Y que, implica estar sujeto a la norma.” (I-JLFG-M).

- *“Es la máxima autoridad administrativa, es la gerencia municipal donde se toman las decisiones de trascendencia en el tema administrativo que corresponde. El Sr. Alcalde lo toma como corresponde en la parte política-técnica. Entonces la coordinación que se hace es completamente estrecha. Una comunicación diaria para tomar las decisiones en cuanto a ejecución de obras, qué se yo.” (II-ESM-P).*
- *“Bueno, el cargo de gerente municipal como lo dije es un cargo de bastante responsabilidad, ...” (III-AAM-SR).*
- *“Es un cargo importantísimo, pero siempre es un cargo también de mucha responsabilidad; y también hay que... Todo depende del señor alcalde; si el alcalde te da esa libertad de accionar, de programar, de dirigir, de ejecutar los planes de trabajo; entonces; está bien. El gerente tiene que estar de la mano con el alcalde y también tiene que participar activamente en los acuerdos de sesiones de consejo municipal.” (IV-HLV-Ex-SR).*
- *“es un cargo jerárquico más alto de la municipalidad, en la responsabilidad administrativa y política. Pienso que ese cargo es netamente de supervisar y tomar decisiones a nivel gerencial para que las demás unidades orgánicas puedan ejecutar esa decisión.” (V-JCA-Ex-SR,M,..).*
- *“Es un cargo importante, es un cargo... digamos... de asesor, de asistente del titular del pliego. ¿El cargo de gerente municipal obviamente es decisorio y muchas situaciones, pero no está, como repito, exento pues de decisiones que no siempre tienen que ver con la norma misma, con los reglamentos, con las directivas no? A veces estas decisiones tienen que sujetarse, someterse a decisiones del titular o del consejo. Aún están estos contra toda norma.” (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

La connotación que tienen los entrevistados del cargo de Gerente Municipal son como sigue: cargo complejo, de mucha responsabilidad, cargo de permanente coordinación con el alcalde, cargo sujeto a la decisión del titular de la entidad y el concejo, cargo de asistente o asesor del alcalde. Ello **coloca al titular de la entidad en un plano de poder de injerencia frente a las decisiones del gerente municipal.**

Citas:

- *“La confianza es relativa. La confianza es pasajera o que se pueda fortalecer con el tiempo. Pero en el fondo yo siento que es una oportunidad que me brinda el alcalde. De poder trabajar en este campo novedoso para mí. Y que la confianza está en función a los resultados que poco a poco se puede obteniéndose. Si pensamos que la confianza está implícitamente, durante todo el*

ejercicio. Nos conllevaría a no tomar las decisiones correctas o a no esforzarnos.” (I-JLFG-M).

- *“He tenido la oportunidad de que el alcalde me renueve la confianza y me nombre como gerente de administración tributaria y a partir del 02 de enero de este año, estoy asumiendo al cargo de Gerente Municipal y... como cualquier persona, como cualquier pareja inclusive, la confianza es fundamental para cualquier trabajo inclusive público o privado; así sea cargo de designación o en cargos de confianza, “a dedo” como decimos... y por contrato de la misma forma. En una institución no podemos trabajar con personas que no confiemos. Por tanto, si eso sucede estaríamos “perdiendo el tiempo”, perder el tiempo en fiscalizarlos, o sea eso es una pérdida de tiempo, pero si yo tengo personas que confío y sé que me van a responder en el trabajo la fiscalización no va a corresponder hacerlo diario; tal vez una vez a la semana o dos veces al mes, porque yo confío en esa persona y por tanto pienso que el señor alcalde confía en la labor que me he desempeñado en la gerencia de administración tributaria y el trabajo técnico que se ha hecho.” (II-ESM-P).*
- *“Todo... o cualquier cargo de la administración pública, gestión pública, es un cargo de... absoluta responsabilidad, es un cargo de confianza como usted lo ha dicho y lo asumimos con todo el compromiso de poder poner todos nuestros oficios necesarios para un desenvolvimiento de la gestión pública municipal.” (III-AAM-SR).*
- *“antes de tomar decisiones tendrás que estar consultando todo, al señor alcalde. Al final el quien gobierna, administra y ejecuta es pues el alcalde, ¿no?, en su mayoría porcentual, podríamos decir, el director municipal hará pues funciones, cumplimientos el 30%; pero el 70% de injerencia lo tiene el alcalde.” (IV-HLV-Ex-SR).*
- *“yo me he sentido como persona de confianza, me he sentido satisfecho por la nominación. Me he sentido en ese momento capaz. Con capacidades de hacer un trabajo eficiente para contribuir a la gestión.” (V-JCA-Ex-SR,M,..).*
- *“Bueno en alguna medida tuve libertad en cuanto a decisiones, pero siempre no están exentas de una carga política.” (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

La confianza o seguridad como acto de esperanza en que una persona actúe como ella desea, es difícil de asumirla absolutamente, debido a que **el gerente municipal antes de la toma de decisiones, en forma autónoma, tiene que consultar obligatoriamente con el titular de la entidad que ejecuta el 70% de las acciones y; el restante 30%, el Gerente Municipal; ello por tratarse de un funcionario de elección popular.**

Y para mantenerse o tener la oportunidad de estar en el cargo de Gerente Municipal se requiere de la confianza del titular de la entidad que consiste en demostrar trabajo técnico, lealtad, aprendizaje paulatino que permita resultados óptimos, absoluta responsabilidad y compromiso.

Citas:

- “tenemos una presión social de responder a la expectativa de la población.” (I-JLFG-M).
- “*a veces hay una injerencia, de parte de la población, digamos, en algunas gerencias que tratan directamente con las personas no?; puede ser una gerencia de desarrollo humano y social, puede ser de desarrollo económico y agropecuario; me parece esas dos gerencias son más susceptibles a una presión social, por parte de la población.*” (V-JCA-Ex-SR,M,..).

Descripción:

La responsabilidad frente a la presión de grupos o presión social debe ser atenuada con muestras de labor en el cargo y cumplir con las expectativas de la población. Muchas veces empujan a caer en errores al momento de la toma de decisiones.

Citas:

- “*Yo pienso que la transparencia y esta transparencia deben ser practicadas con el ejemplo. Una persona que orienta sus acciones en función a su cotidianidad. Pienso que tiene mayor potestad para poder exigir a los demás.*” (I-JLFG-M).
- “*Los principios y valores de los funcionarios deben estar en la cabeza, puestos hoy.*” (II-ESM-P).
- “*olvidarse que ellos han llegado al poder a servirse; sino a servir, a atender la demanda poblacional. la ética es base, es uno de los principios fundamentales para el desarrollo de una ciudad o de un distrito o de una provincia.*” (IV-HLV-Ex-SR).

Descripción:

La actuación del funcionario de confianza en **el cargo de gerente municipal debe ser dentro del marco de referencia o punto de vista ético.** Donde debe primar la transparencia con el ejemplo, tener presente los principios y valores en la cabeza para

ser reflejadas en las conductas, **estar en el poder para servir y no servirse del cargo.**

4.3.2 Conocimiento sobre “injerencia”

Citas:

- *“Eh... lamentable, lamentable... porque dañaría la imagen y la capacidad de una persona que puede aceptar la intromisión sin sentido. Una intromisión política o una intromisión parcializada o tercerizada dañaría la labor y por ende toda la municipalidad, estaría mal vista.” (I-JLFG-M).*
- *“si nosotros permitimos que otras terceras personas, ajenas a la institución, vayan a influir en tomas de decisión no corresponden estarían desviándonos de nuestro camino principal,” (II-ESM-P).*
- *“yo creo que eso no debería suceder porque la decisión la toma el propio gerente.” (III-AAM-SR).*
- *“Más allá de eso, de terceros como asesores, creo que no habría digamos un interés particular más habría un tema de buscar una armonía digamos o una satisfacción de los demás,” (V-JCA-Ex-SR,M,..).*
- *“los regidores tienen una función específica que es la de fiscalizar y normar o legislar mediante ordenanzas..., pero qué hacen los regidores. Creen que al asumir una regiduría significa ordenarle al gerente, pedirle... no sé... que dé trabajo, o sea, se salen realmente de lo que, como fiscalizadores y como normativos debieran hacerse se salen completamente.” (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

El fenómeno de injerencia está conceptualizado como una intromisión parcializada o tercerizada de personas ajenas a la entidad “terceros como asesores”. El hecho de permitir esa injerencia en los quehaceres de la entidad (toma de decisiones) dañaría su imagen y sería mal vista por la ciudadanía. Por lo que, toda decisión debe ser autónoma de acuerdo al cargo que se ostenta, según sus atribuciones.

El término “injerencia” proviene etimológicamente del verbo en latín “*inserere*” cuya acepción es introducir o entrometer. Desde ese ángulo la autonomía, en el cargo de Gerente Municipal, es esencial debido a que **en toda toma de decisión debe primar lo técnico-administrativo, antes que la intromisión de terceros como pueden ser el titular de la entidad, regidores de la comuna edil, población organizada (presiones sociales)** que poco o nada coadyuvan al bien común y la satisfacción de necesidades de la sociedad civil.

Citas:

- *“Y que al final pareciera ser un títere.” (I-JLFG-M).*

Descripción:

Alguno ha considerado a **la injerencia comparativamente a un “títere” que cobre movilidad por un tercero**. Lo cual sería una situación negativa de mucho influjo, si se trata de un Gerente Municipal motivado por el titular de la entidad.

Citas:

- *“Es lo que hace daño al proceso de descentralización, en caso de los gobiernos locales: alcaldías distritales y provinciales. Quienes apoyan la campaña se creen con las prerrogativas de ser funcionarios, proveedores, asesores, obreros, empleados.” (I-JLFG-M).*
- *“sí cumple con los requisitos mínimos. Y el comportamiento en sí, lo que es voluntad y las constancias, la perseverancia y el compromiso estén, en esa gestión, téngalo por seguro va a ayudar muchísimo, a comparación de otras personas que, ni siquiera han visto cómo se ha sufrido para llegar a un gobierno.” II-ESM-P).*
- *“en exageraciones, hay sí podemos nosotros ver que, no se debería dar así. Se debería dar paso, no solamente a los seguidores, porque cuando uno gana las elecciones no es autoridad para los seguidores, con los que te apoyaron; sino es autoridad para toda la población... de determinada circunscripción geográfica en donde se ganó la selección.” (III-AAM-SR).*
- *“personas que han trabajado en la campaña se siente con cierta autoridad no? Ellos quieren hacer-deshacer; entonces eso perjudica el desarrollo de gestión de una municipalidad;” (IV-HLV-Ex-SR).*
- *“Ese “clientelaje”, esos financiamientos en campañas, todo ello. Entonces el alcalde cuando entra tiene que estar atendiendo, en vez de atender a la población, está más atendiendo a esta población. Está más atendiendo esos apoyos que ha recibido en campaña... eso perjudica el desarrollo de esa localidad.” (IV-HLV-Ex-SR).*
- *“el alcalde viene y pone a su personal de confianza porque solamente para favores políticos no? entonces eso más afecta a los profesionales que sí son preparados y también afecta al normal desarrollo de la gestión municipal, no? Ahí viene un poco el atraso en la población, digamos, en la gestión.” (V-JCA-Ex-SR,M,..).*
- *“no estoy de acuerdo con eso. Así se entiende la democracia ahora, así se entienden. Vemos que, el alcalde en su campaña lógicamente tiene su equipo técnico..., tiene sus seguidores. Una vez que entra al municipio lo van a*

presionar, lo van a presionar, estamos viendo, yo mismo he visto, lo he sentido.”
(VI-CAMD-Ex-M).

Descripción:

Otro aspecto de preponderancia que influye negativamente en la labor del Gerente Municipal es el intercambio extraoficial de favores a cambio de apoyo electoral que se denomina “clientelismo político”. En ello intervienen grupos de electores y políticos quienes emprenden cómo engranar votantes para condicionarlos con pagos directos, accesos privilegiados a empleos, bienes, servicios, etc. una vez que se logre el poder (Jareño; 2019).

El clientelismo con relación a la toma de decisiones injiere sobre el aparato administrativo del Estado, en caso de gobiernos locales, a través de sus funcionarios que se ven coaccionados por quienes apoyaron la campaña electoral. Y ellos entorpecen las decisiones dentro del marco normativo, con la salvedad de algunos funcionarios que sí contemplan a nivel de perfil profesional, en el MOF.

Citas:

- *“Yo pienso que en lugar de injerencia y dejando todo ese marco de trabajo. Yo pienso que la coordinación y la comunicación debe ser lo más importante, pero al final cada funcionario toma su decisión en función a su conciencia. Y a lo que establece sus funciones. (I-JLFG-M). (+)*
- *normalmente las injerencias en una institución siempre son negativas; lo positivo es poco..., pero existe..., o sea, yo puedo tener incluso de... se puede considerar como injerencia o no como influencia...” (II-ESM-P). (-)*
- *“Ahora no por esto el alcalde deja de tener injerencia... en... como titular de la entidad? El alcalde sí, pero dentro de sus funciones propias, dentro de sus atribuciones políticas, dentro de lo que el margen de la Ley le permite...” (III-AAM-SR). (+)*
- *“no es bueno la injerencia, cuando ya está tomado las decisiones, ya está aprobado los planes del gobierno no? Hay injerencias positivas pocos, pero hay más injerencias negativas. Si es buena injerencia, se considera; sino no, pero qué pasa en el transcurrir del tiempo en la ejecución hay injerencia que no te deja actuar.” (IV-HLV-Ex-SR). (+)(-)*
- *“de todas maneras tiene la injerencia, no solamente de la gerencia municipal, sino en todas las demás áreas: gerencias, sub gerencias, jefes de unidades, jefes de área. siempre se ha visto que tienen injerencia en el tema desarrollo, de cumplimiento de metas y objetivos.” (V-JCA-Ex-SR,M,..). (+)*

Descripción:

La representación mental (imaginario), opinión o juicio del hecho de la injerencia, pese a que tiene carácter negativo (intromisión, actuación sin habilitación ni título en un negocio o competencia ajenos) es considerado en dos planos: un plano positivo (+) y un plano negativo (-). El primero se refiere a que el titular de la entidad, en cumplimiento de su función propia, puede influir en la toma de decisiones del Gerente Municipal, pero de manera técnica y dentro del marco normativo. El segundo, se evidencia cuando se toma decisiones en contravención del marco normativo; generalmente proveniente del titular de la entidad que involucra por defecto y en cadena a las demás unidades orgánicas por ser el funcionario de elección popular con mayor poder decisorio.

Dice Tipan (2020): “No siempre la injerencia política está relacionada con aspectos negativos dentro de una sociedad, ya que, al desarrollarse esta actividad sin ningún tipo de interés particular, puede llegar a ser de gran ayuda para el desarrollo del ámbito público, entonces se convierte en asesoría para la elaboración de mejores leyes.

Citas:

- *La falta de capacidad y autonomía de una persona de poder tomar sus propias decisiones en función a su preparación, en función a la norma, en función a sus principios. Significa tomar, inducir a que un trabajador asuma una decisión. (I-JLFG-M).*
- *Es la intromisión, es que otra persona trate de inmiscuirse, trate de ser parte de la toma de decisiones o sea parte del trabajo de una institución... la querer influir en el funcionario o en la municipalidad. (II-ESM-P).*
- *son las obstrucciones que se puedan encontrar de externalidades que afectan el normal desarrollo de la gestión pública... no? Al tener un cargo uno asume de acuerdo al Manual de Organizaciones y Funciones, las funciones propias de su cargo, éstas las ejerce con independencia. (III-AAM-SR).*
- *Injerencia es lo que.... Pues todas sus amistades, parientes, amigos del alcalde injieren y ellos quieren determinar, ellos proponen; entonces sin conocer bien los planes de acción, de los programas que se están ejecutándose. (IV-HLV-Ex-SR).*
- *Injerencia pienso que puede haber... una persona que pueda injerir en la toma de decisiones del gerente municipal. (V-JCA-Ex-SR,M,..).*

- *pretender, intervenir en las decisiones, este..., coaccionar a las decisiones, sacar beneficios, ventajas de los terceros, llámese de regidores u otras personas, ... del municipio propiamente no? En vez que el gerente tiene por función, digamos, es el ejecutivo del más alto nivel, dentro del municipio. Así es... pretendiendo aprovechar esa prerrogativa ilegal; los terceros quieren sacar ventajas. (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

El significado que se le da al término de “injerencia” es bastante claro, exacto y preciso; tomando en consideración la naturaleza de la persona, fenómeno o cosa. Y es enunciado en un vocablo, **en una locución** o una frase (plano lingüístico). Lo definen como: **falta de capacidad y autonomía, la intromisión, las obstrucciones, determinar en las acciones, intervenir en las decisiones, coaccionar a las decisiones, inmiscuirse, influir, inducir, pretender.**

4.3.3 Injerencia del alcalde

Citas:

- *En una campaña política quien ofrece, quien se compromete con acciones propias o con políticas de desarrollo, el señor alcalde con un plan, un programan electoral qué sé yo, entonces nosotros los funcionarios debemos uno, primero conocer de la A a la Z, ese plan de trabajo... Entonces y su forma de pensar del señor alcalde. El señor alcalde con los funcionarios desde la gerencia municipal... Puede decir yo he ganado por esto, el pueblo me ha elegido por esto, necesito, este es mi norte, mi horizonte, esto es mi objetivo principal, este es mi meta. Necesito que como funcionarios llegues en cuatro años a ese norte; necesito que desde esta gerencia que se trabaje en esta forma. (II-ESM-P).*
- *los funcionarios no decimos a la ciudadanía al ámbito social qué es lo que se vive dentro de la institución: Uno puede tener toda la voluntad de querer hacer, todo el profesionalismo; también, pero a veces hay trabas internas, dentro de la institución no?, intereses políticos no? intereses que ya juegan dos, tres jugadas, cuatro jugadas como del ajedrez para adelante no? que impiden a un político que sobresalga de repente dentro de un plano no? por más que sea bueno, son jugadas que, a veces, con muchas artimañas políticas, los que ya tienen recorrido en esto, realizan no?. (III-AAM-SR).*
- *La injerencia del alcalde no te deja desenvolvete como tal, como dice el Reglamento Interno, sus funciones, entonces hay te ordena cosas que, a veces, no son de tu competencia, con tal que hay intereses particulares y no intereses colectivos. (IV-HLV-Ex-SR).*

- ... de hecho este es el pan de todos los días. El titular es el que decide, a veces corrigen decisiones, toma decisiones. No siempre lógicamente; ¿sino eso sucede con cierta frecuencia no? ¿Decisiones tomadas los trae abajo... bueno entendiendo que su cargo es pues político porque también tiene presión de todos los... eh... beneficiar... puede ser no? (VI-CAMD-Ex-M).

Descripción:

La experiencia que se tiene sobre la injerencia del alcalde, es referente al condicionamiento, como: **el afán de realizar algunas propuestas de campaña electoral hecha a la población que obligan al Gerente Municipal a tomar decisiones impuestas por el titular de la entidad, que a menudo se trata de propuestas populistas que no están enmarcadas dentro de los planes y programas serios de la entidad (PEI, POI, PDC, PDU, PAC).** Y de otro lado, la permanencia o continuidad en el cargo de confianza del Gerente Municipal da pie a que la intromisión del titular de la entidad sea con más persistencia, ligado a los demás órganos de línea y de apoyo.

Citas:

- *“De antemano, existe. Sino es en mayor grado, en una; en otra, será mínima. Eso significa que la injerencia negativa coexiste en el sector público, especialmente en los gobiernos locales ocasionados por los titulares de pliego, mismos funcionarios, la presión social.” (I-JLFG-M).*
- *“Definitivamente que sí, nuestro país como institución está, por decirlo así, “podrido por el tema de corrupción”. Si nuestros señores congresistas son quienes elaboran, crean y generan y aprueban un marco legal; imagínese cómo están los gobiernos regionales, los gobiernos locales, lógicamente haciendo algunas excepciones, muchas municipalidades trabajan de forma honesta; esto hace de que la misma población vea el comportamiento en una institución pública.” (II-ESM-P).*
- *“yo creo, que tanto en el ámbito nacional como en las regionales y los locales vivimos a veces algún tipo de esta situación... de injerencia,” (III-AAM-SR).*
- *“Uff totalmente, totalmente, totalmente; por eso es que, que a un municipio que miras está lleno de corrupción, de injerencias negativas, lleno de estar con deudas que hay que pagar de la campaña política. Esas deudas, tras deudas, compromisos tras compromisos que se han obtenido, que ni se puedan acabar y eso perjudican en el desarrollo. Entonces hay mucha injerencia negativa en el sector del Estado.” (IV-HLV-Ex-SR).*
- *“hay varios casos; ¿si vemos el tema de las denuncias me parece que habría una injerencia negativa no? o ilegal... ¿Sí existe, por eso se ha asumido*

responsabilidad entonces no? ¿Entonces de todas maneras sí hay injerencia negativa o ilegal no?” (V-JCA-Ex-SR,M,..).

- *“Yo creo que sí, tanto en el interior como fuera del municipio. Hay injerencia, presiones amenazas de todo hay. No, no se denuncian, lamentablemente no se denuncian. Yo le puedo decir sí he tenido ese tipo de injerencias.” (VI-CAMD-Ex-M).*

Descripción:

La existencia de **la injerencia del titular de la entidad en gerentes municipales es, en absoluto, de carácter negativo o injerencia negativa; pues la consideran como una forma o acto de corrupción** (se configura cuando existe de por medio una ventaja indebida en beneficio propio o de un tercero).

4.4 DISCUSIÓN

Según el objetivo específico: identificar los mecanismos o acciones concretas del alcalde que evidencian la injerencia sobre la toma de decisiones de los gerentes municipales; los resultados obtenidos demuestran como mecanismos, técnicas o formas de injerencia: el “*clientelismo político*” expresado en favorecimiento en puestos laborales y “*pago de favores políticos*”; en los cuales se incurren en delitos contra la administración pública (nombramiento o aceptación del cargo y aprovechamiento indebido del cargo, respectivamente). Otra de las formas es el “*favorecimiento en contrataciones con el Estado (licitaciones públicas, direccionamientos y sobrevaloraciones)*” en ello se incurre en delitos contra la administración pública (Colusión). Así mismo, otra de las técnicas es el “*Encubrimiento de actos negativos o ilegales*” tipificado en el Código Penal como Encubrimiento personal. Y finalmente se tiene como mecanismo el “*Avance irregular de obras públicas (plazos acortados)*” para lo cual se debe propender irrestrictamente la aplicación de las sanciones contractuales y la denuncia penal pertinente; datos que al ser comparados con lo encontrado por Gunter Lorenz Meinert (2001) en su tesis titulada “Una Propuesta de Acción Municipio Transparente” quien concluyó que, la gestión centralizada y definida por el clientelismo, injerencia partidaria en toma de decisiones, nepotismo, malversación, corrupción sistemática (gestión pública enferma) puede ser mejorada por una propuesta de “Municipio Transparente” donde prime la participación, cooperación, mecanismos de rendición de cuentas, mejora de la calidad de vida con la convergencia de autoridades municipales, funcionarios públicos y la participación ciudadana analítica y constructiva; con estos resultados se afirma que los mecanismos concretos de injerencia del titular de pliego sobre los gerentes municipales no contribuyen de una manera favorable a la gestión municipal porque conllevan a la comisión de delitos contra la administración pública y otros tipificados por el Código Penal vigente; además, Chanjan, Solis y Puchuri (2018) al abordar el tema de corrupción de funcionarios dentro de la administración pública expresan que, la corrupción ocupa el tercer delito fuente de lavado de activos en el Perú, ello demuestra el gran daño económico que estaría generando la corrupción en el país, en simultáneo, al perjuicio de las arcas del Estado.

Según el objetivo específico: describir las acciones adoptadas por los gerentes municipales ante situaciones de injerencia del alcalde; los resultados obtenidos evidencian lo siguiente: “*tomar medidas individuales, dentro de ellas, el acto ético*” que significa actuar bien o mal en función de la consciencia y voluntad personal del gerente; “*hacerle notar el*

perjuicio que pudiera haber, para ambas partes” se refiere a la plática sincera de reflexión del funcionario con el titular para cuidarse mutuamente las espaldas y no caer en responsabilidades y delitos; y *“optar tres vías: ‘se va’ (renuncia o es separado del cargo), ‘se presta’ (acepta la injerencia) o ‘se suma’ (formar parte de la injerencia)”*, es decir, al ser inevitable la injerencia del alcalde sobre el funcionario, el gerente municipal opta por dejar el cargo o continuarlo; datos que al ser comparados con lo encontrado por Edwin Paz Carpio (2017) en su trabajo de investigación: “Injerencia del Poder Ejecutivo en la Investigación por los procuradores públicos en actos de corrupción en el Perú”; que concluye que, los funcionarios públicos (gerentes municipales y procuradores públicos) al ser nombrados, como personal de confianza de la entidad, son fácilmente injerenciados por su condición de vínculo laboral, por parte del alcalde. Pues, si el funcionario no accede o no actúa en favor suyo, desde sus atribuciones en el cargo conferido, sería cambiado, separado u obligado a renunciar. Con estos resultados se afirma que, las acciones adoptadas por los gerentes municipales ante situaciones de injerencia son eminentemente respuestas lógicas a conductas imperativas del titular de la entidad que aprovechando del cargo o poder confiado, vía elecciones populares, se enmarca en la corrupción con poses autoritarias haciendo uso y abuso de poder; además, Lomeña (2010) afirma que todos los sistemas de poder están supeditados al fenómeno de corrupción por lo que no hay sistema que está totalmente exento a la descomposición del poder.

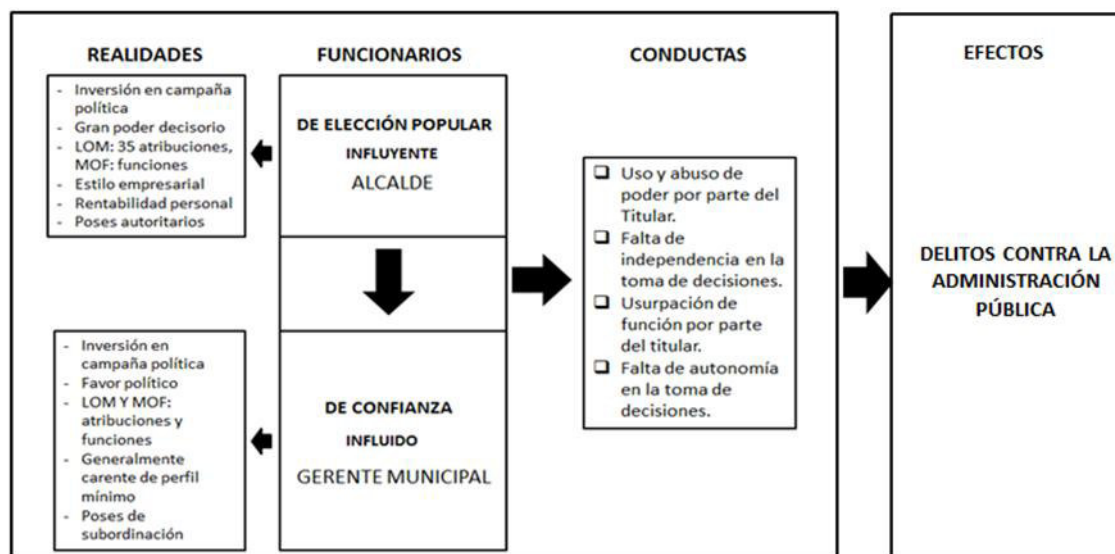
Según el objetivo específico: identificar los mecanismos institucionales para evitar situaciones de injerencia, desde la óptica de los gerentes municipales; los resultados obtenidos evidencian: el *“acopio de elementos de convicción para reservar pruebas”* como pueden: ser testigos y grabaciones de audio y video; la *“eficacia de las normas”*, es decir, las leyes o reglas de juego deberían ser herramientas válidas, más efectivas, claras de pleno conocimiento y respeto, y no meros formalismos; la *“inducción”* como un aspecto determinante que puede resultar interesante a través de capacitaciones a cerca de prestación de servicios para el bien común; la *“autodeterminación”* que consiste en realizar una tarea con sentido absoluto de deseo, elección y aprobación personal; la *“denuncia”* que se interpone ante las instancias pertinentes para determinar responsabilidades; y finalmente la *“participación y control ciudadano”* en la cual la población debe ser un agente participativo y activo sobre los asuntos públicos; no solo elegir o ser elegido, sino ser protagonista de un gobierno transparente; datos que al ser comparados con lo encontrado por Jhonatan Roberto Ignacio Carrasco (2018) en su tesis titulada: “Propuesta de reforma de la Ley Orgánica de

Municipalidades”; quien concluyó que la LOM N° 27972 presenta un cúmulo de inconsistencias, ambigüedades, yerros y vacíos para ser considerada una herramienta válida que promueva el desarrollo local y la mejora de las municipalidades, por lo que, se debe empecinar un proceso de reforma constitucional que, propicie un gobierno local eficiente; con estos resultados se afirma que la mayoría de los mecanismos sugeridos por funcionarios públicos, que giran en torno a leyes, deben ser aplicables y útiles, sin ambages; además, Hughes y Agran (1998) al referirse a la autodeterminación esclarecen dos acepciones: en sentido político (auto gobierno o derecho de un pueblo); y en sentido psicológico (connota atributo personal y tener control sobre la propia vida y el hado), o sea, ser causal en la propia vida; de otro lado, Rojas (2004) refiere que la inducción es fundamental para el personal de la entidad respaldada por la motivación y el aprendizaje continuo, desde su ingreso.

Según el objetivo general: analizar las implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción en las gerencias municipales de la región de Puno; los resultados obtenidos evidencian: “*desconocimiento de las normas legales*, hecho que limita enormemente la toma de decisiones oportunas, estructuradas y óptimas; “*conocimiento elemental sobre documentos de gestión institucional*”, que pone en riesgo la buena atención institucional y la posibilidad de incurrir en responsabilidades administrativas funcionales, civiles y penales; “*distinción de cargos jerárquicos sin praxis*”, en la que cobra relevancia, más lo personal, en comparación al bien común; “*perfil profesional ideal de gerente municipal*”, en ello se habla bastante y teóricamente sobre qué requisitos mínimos debe tener el funcionario para cooperar con el bien común; y dada la práctica, el puesto es ocupado por algunas personas ajenas a la gestión municipal, hecho que estropea un trabajo serio y técnico; “*toma de decisiones autorizadas por el titular*”, significa que el gerente carece de autonomía e independencia a la hora de elegir entre una y otra alternativa de solución; “*gerencia municipal como cargo complejo*”, denota sujeción del gerente municipal a la decisión del titular de la entidad y a la del concejo; “*el poder para servir y no servirse del cargo*”, el funcionario de confianza por su condición debe actuar dentro del marco ético, acorde a principios y valores universales que guíen sus decisiones y la relación con el titular; “*al final pareciera ser un títere*”, metafóricamente se refieren al fenómeno o hecho de la injerencia que perjudica a la consecución de los objetivos del Estado como un hilo conductor de corrupción que se traduce en delitos contra la administración pública; datos que al ser comparados con lo encontrado por Carlos Alberto Romero García (2018), en su tesis

titulada: “Habilidades Gerenciales y Toma de Decisiones en la Gestión de la Municipalidad Provincial de Huaraz, 2015”, quien concluyó que, a buenas habilidades gerenciales le corresponde buena toma de decisiones, es decir, si el funcionario de confianza posee una formación sólida (idoneidad) a nivel profesional estará predispuesto para garantizar el éxito de la gestión municipal, libre de responsabilidades; con estos resultados se afirma que, el hecho o fenómeno de la injerencia llevado al escenario de la función pública con relación a la toma de decisiones de los gerentes municipales, es un factor eminentemente negativo dentro la administración pública, pues es una vía o nodo principal que desemboca en la corrupción tal como se puede apreciar en las figuras propuestas:

Figura 5. La injerencia del alcalde en la toma de decisiones de los gerentes municipales



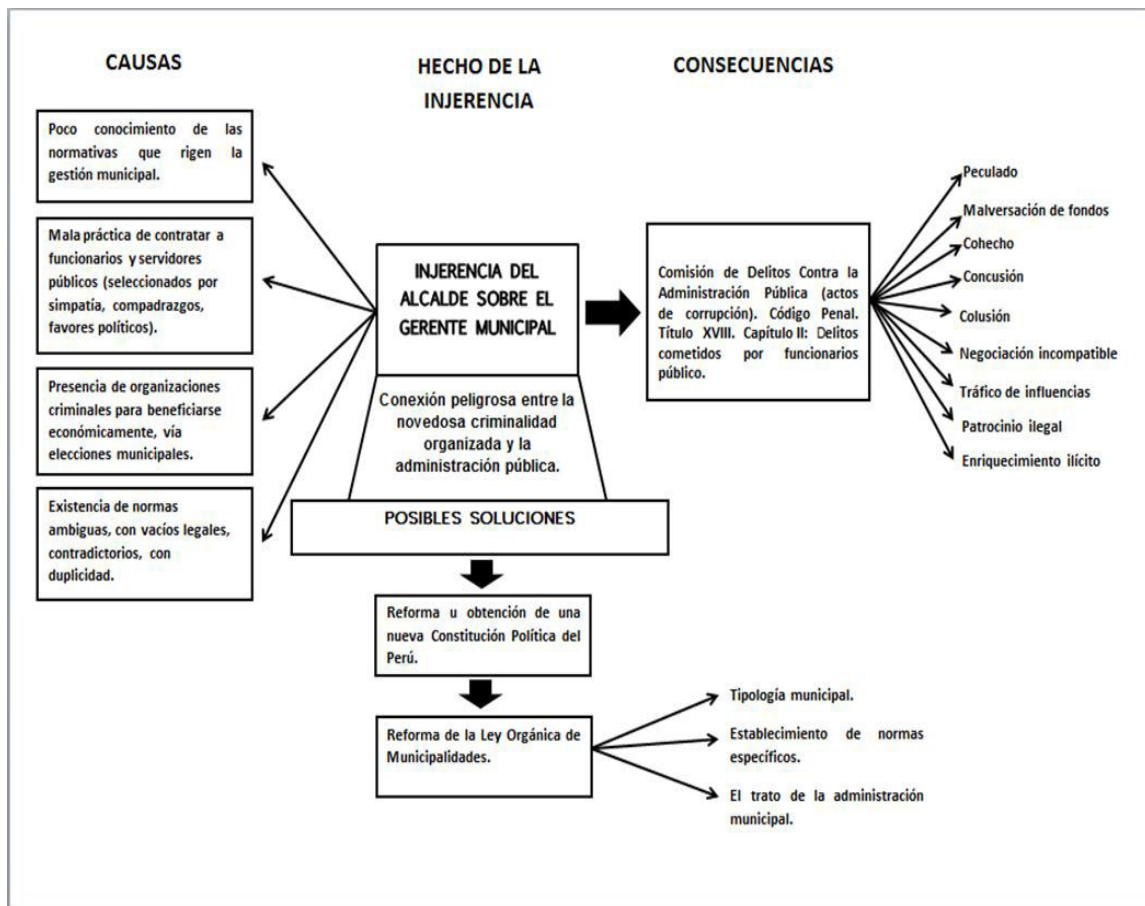


Figura 6. Implicaciones del hecho de la injerencia

En el esquema de implicación del hecho de la injerencia, ayuda mucho a comprender el aporte de Eduardo García de Enterría (1996) cuando expresa que, la injerencia distorsionante del sector privado en el funcionamiento del servicio público es un nexo peligroso entre la novedosa criminalidad organizada y la administración pública (división entre los delincuentes y los vigilantes de la ley, sí lo es su convivencia con los propios órganos estatales encargados de su control y persecución), como se puede apreciar forma parte del nodo principal del fenómeno de injerencia.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

La investigación permitió arribar a las siguientes conclusiones:

Primera: La injerencia del titular de pliego (alcalde), en la toma de decisiones del funcionario de libre nombramiento y remoción (gerentes municipales provinciales) de la región Puno, acarrea presumiblemente como implicación, la comisión de delitos contra la administración pública (nombramiento o aceptación del cargo, aprovechamiento indebido del cargo, colusión). Las cuales obstaculizan enormemente los objetivos nacionales del Estado Peruano. Siendo la injerencia un hilo conductor de corrupción.

Segunda: los mecanismos o acciones concretas de injerencia del titular de la entidad sobre los gerentes municipales de la región de Puno son las siguientes: el clientelismo político (favorecimientos en puestos laborales y pago de favores políticos), favorecimiento en contrataciones del Estado (licitaciones públicas, direccionamientos, sobrevaloraciones), encubrimiento de actos negativos, avance irregular de obras públicas (plazos acortados).

Tercera: Las acciones adoptadas por los gerentes municipales en situaciones de injerencia ilegal del alcalde son por lo general: individuales a través del acto ético; así mismo, hacerle notar al alcalde el perjuicio que pudiera haber, para ambas partes. Igualmente, recomendar y persuadir las implicancias legales y morales que pueda ocasionar la injerencia negativa en la entidad; al mismo tiempo motivar el compromiso de trabajo político-técnico.

Cuarta: Las implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción en las gerencias municipales de la región de Puno, son: desconocimiento de las normas legales, conocimiento

elemental sobre documentos de gestión institucional, distinción de cargos jerárquicos sin praxis, perfil profesional ideal de gerente municipal, toma de decisiones autorizadas por el titular, gerencia municipal como cargo complejo, el poder para servir y no servirse del cargo, la injerencia como nodo conductor de la corrupción.

5.2 RECOMENDACIONES

Primera: A los gobiernos locales (provinciales) asumir con responsabilidad los cargos de: funcionario de elección popular y de confianza teniendo conocimiento especializado de las normativas internas y el ordenamiento jurídico nacional para evitar situaciones de injerencia, considerada como una forma de corrupción. Igualmente actuar éticamente dentro del marco de la Ley N° 27815, “Ley del Código de Ética de la Función Pública” (modificada con Ley N° 28496 y reglamentada con el D.S. N° 033-2005-PCM).

Segunda: A quienes aspiran y asumen el cargo de gobiernos locales actuar de acuerdo a los principios de la función pública: respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad. Igualmente, a los funcionarios de confianza (gerente municipal) cumplir irrestrictamente con la función administrativa y normativa que les asiste demostrando autonomía e independencia en la toma de decisiones para así evitar situaciones de injerencia.

Tercera: A los titulares de la entidad (alcaldes), al margen del poder decisorio que ostentan, en el proceso de selección del personal o servidor de confianza para el cargo de gerente municipal debe ser idóneo y nominado fielmente de acuerdo al perfil del puesto laboral que consta en las normas internas de la entidad (MOF, CAP, ROF) y la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil (LSC); ello con la finalidad de evitar implicancias negativas en el cumplimiento de los niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicio de calidad en los gobiernos locales.

Cuarta: A los gerentes municipales y a los alcaldes actuar de manera irrestricta dentro las normatividades fundamentales de gestión municipal que rigen para todos los gobiernos locales; principalmente referidos a la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos Ley N° 26300. De mismo modo, ponderar la fiscalización de la sociedad civil a través de las organizaciones colectivas y los medios de comunicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo K., R. (s/f). Ordenamiento Jurídico de la Gestión Pública.
- Aguirre, J.C. y Jaramillo, J.G. (2015). El papel de la descripción en la investigación cualitativa. *Cinta moebio* 53: 175-189.
- Artavia B., S. y Picado V., C. (s/f). Medios probatorios. Instituto Costarricense de derecho procesal científico.
- Amezcuca, M. y Gálvez T., A. (2002). Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: perspectiva crítica y reflexiones en voz alta. *Rev Esp Salud Pública*; N° 5 - septiembre-octubre. 76: 423-436.
- Ayala C., R. (2008). La metodología fenomenológico-hermenéutica de M. Van Manen en el campo de la investigación educativa. Posibilidades y primeras experiencias. Facultad de Ciencias de la Educación Universidad Autónoma de Barcelona. *Revista de Investigación Educativa*, Vol. 26, N° 2, págs. 409-430.
- Bajtín, M. (1997). *Hacia una filosofía del acto ético. De los borradores y otros escritos.* Editorial de la universidad de Puerto Rico. Anthropos.
- Barceló C., E. Teribas S., N. y Jiménez V., J. (s/f). El marco legal y ético, Estado actual y perspectivas futuras. España.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Camones C., P.; Hilda L., W. S. y Tinoco H., V. H. (2014) *¿Cómo ser alcalde? Hacia una gestión municipal con gerencia estratégica y liderazgo.* Primera Edición. AFA Editores Importadores S.A.
- Castillo C., G. (2018) *¿Sacarle la vuelta a la Ley? El tiempo. (la constitución, la legislación, decretos y resoluciones)* Humanidades, legal, moral. UDEP (Hoy) Universidad de Piura. udep.edu.pe
- Centro de Estudios de Opinión (CEO). (s/f). *Teoría Fundada: Arte o Ciencia.* Universidad de Antioquia. Facultad De Ciencias Sociales y Humanas. CEO (p. 10).
- Centro de Estudios de Derecho Municipal (2009). *Revista Electrónica.* Instituto de Investigación Jurídica. Año III, N° 5 – 2009.

- CEPLAN (2011). Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021. Aprobado por el Acuerdo Nacional. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Chaguaceda, N., A. (2020). Autoritarismo, Política Local Y Participación Ciudadana En Latinoamérica: Miradas Cruzadas A Los Casos De Nicaragua Y Venezuela. Ediciones Universidad De Salamanca / Cc By-Nc-Nd América Latina Hoy, 85, 2020, Pp. 113-13.
- Chanamé, R. (2011). La Constitución Comentada. (6ta. Ed.). Arequipa: Editorial ADRUS.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2016). Municipioaldia. Información confiable para la gestión.
- Chanjan D., R.; Solis C., E. y Puchuri T., F. C. (2018). Sistema de justicia, delitos de corrupción y lavado de activos. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP).
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN). (2017). Política nacional de integridad y lucha contra la corrupción. PCM.
- Comisión de alto nivel (CAN), Manual del Denunciante (2013). De alto nivel y corrupción. Empoderamiento al ciudadano. Lima.
- Contraloría General de la República (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Chetty S. (1996). The case study method for research in small- and médium – sized firms. International small business journal, vol. 5, octubre – diciembre.
- Daly, J. L. y Navas, O. D. (2015). Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo Peruano. CENTRUM Católica Graduate Business School Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Defensoría del Pueblo. (2008). ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local. Informe Defensorial N° 133. Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal. Primera edición: Lima, Perú, febrero.
- Easterby, M., Thorpe, R. & Lowe, A. (1991). Management research: an introduction. Londres, Sage Publications.

- Falconi G., Juan T. (2008). Revista electrónica. “La vacancia de autoridades elegidas democráticamente. Necesarias presiones para su mejor entendimiento”. Centro de Estudios de Derecho Municipal. Universidad de San Martín de Porres. Facultad de Derecho.
- Gamarra, V. L. (s.f.). Régimen Laboral en la Administración Pública. Exposición.
- García de Enterría, E. (1996). Democracia, jueces y control de la administración, Ed. Civitas.
- Gilli, J. J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N° 61. octubre 2014 | pp. 39-63 | ISSN 1852-5970.
- Glaser BG, Strauss AL. (1967). The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Chicago: Aldine.
- González M., M. A. (2016). Decisiones, influencias y representación: capitalización de la injerencia política. Revista de investigações constitucionais journal of constitutional research. Vol. 3. N° 3. Periodicidade quadrimestral Curitiba. Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR. Paraguay.
- Guarisco. C. (2004). ¿Reyes o indios? Cabildos, repúblicas y autonomía en el Perú Y México Coloniales, 1770-1821. El Colegio Mexiquense A.C. Publicado en Revista Andina 39, segundo semestre del 2004, Cuzco, Perú.
- Hernández, R.S., Fernández C., C. y Baptista L., P. (2010). Metodología de la Investigación. Quinta Edición. México.
- Hughes y Agran (1998). Introduction to the special section, the demonstration
- Ignacio C., J. R. (2018). Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades. Tesis Para Optar El Título De Abogado. Lambayeque, diciembre.
- Jareño R. M. (2019). Mudde, Cas y Rovira Kaltwasser, Cristóbal: Populismo: Una Breve Introducción. ALIANZA EDITORIAL.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2020). Memoria de Gestión Institucional 2019-2020. Impreso por: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Breña. Lima.
- Kogan, L. (2004). El lugar de las cosas salvajes: paradigmas teóricos, diseños de investigación y herramientas. Espacio Abierto, 13(1), 39–50.
- Labariega V., P. A. (s.f.). Los cabildos seculares en Iberoamérica colonial.

- Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.) (1997), *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial.
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, promulgada el 17/07/2002.
- Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, promulgada el 26/05/2003).
- Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de remuneraciones. (1990). Decreto Supremo N° 005-90-PCM.
- Ley Marco del Empleo Público ley N° 28175 (2004).
- Ley de procedimiento administrativo sancionador, Ley N° 27785.
- Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815. (Modificada con Ley N° 28496 y reglamentada con el D.S. N° 033-2005-PCM).
- Ley de contrataciones del Estado, Ley 30225. Reglamento aprobado mediante D.S. 350-2015-EF, con las modificaciones respectivas.
- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300.
- Lomeña V., R. (2010). *El poder y la corrupción un fenómeno social con metástasis. Una reflexión acerca de las distintas formas de descomposición del poder político, económico, social, etc.*
- Lorenz M., G. (2001). *Una Propuesta de Acción Municipio Transparente*. Universidad de las Américas. Tesis de Maestría en Descentralización y Desarrollo Local. Bolivia.
- Marca, M., H. R. y Escobar M., F. (2015). Sobrevaloración de precios en licitaciones y compras públicas. *Revista de Investigación altoandina*. Vol. 17. N° 2: 229-236.
- Marín V., F. (2010). Declaración de parte como medio de prueba. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. *Revista Ius et Praxis*, Año 16, N° 1, pp. 125 – 170.
- Martínez C., P. C. (2006). El método de estudio de caso. *Estrategia metodológica de la investigación científica*. *Pensamiento y Gestión*, N° 20.
- Marshall, C. & Rossman, G.B. (1995). *Designing Qualitative Research*, 2nd ed., Thousand Oaks, CA, Sage.

- Martínez, M.; Casas, M. y Domingo, A. (2004). El aprendizaje para la autodeterminación. Cuadernos de información general. Federación de organizaciones en favor de personas con discapacidad intelectual de Madrid - España.
- Mazo A., H. M. (2012). La autonomía: principio ético contemporáneo. Revista Colombiana de Ciencias Sociales. Vol. 3. No. 1. PP. 115-132. enero-junio. Medellín-Colombia.
- Medina O., A. (s.f.). Marco conceptual del delito de función en el control político peruano, Instituto De Ciencia Procesal Penal. Material de exposición.
- Mejía N., J. (2011). Problemas centrales del análisis de datos cualitativos. Revista latinoamericana de Metodología de la Investigación Social. Año N° 1, abril – Sept. Argentina. Pp. 47-60.
- Meneses P., C. (2008). Fuentes de prueba y medios de prueba en el proceso civil. Revista IUS ET PRAXIS - Año 14 - N° 24. Chile.
- Montoya, Y. (s/f). Sobre la corrupción en el Perú. Algunas notas sobre sus características, causas, consecuencias y estrategias para enfrentarla.
- Montoya A., C. A. y Boyero S., M. R. (2015). El recurso humano como elemento fundamental para la gestión de calidad y la competitividad organizacional.
- Montoya V., Y. (2015). Manual sobre delitos contra la administración pública. Open Society Foundations, Instituto de Democracia y Derechos humanos. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Moreno, J. E. (2014). Perfiles profesionales y valores relativos al trabajo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Prensa Médica Latinoamericana. Ciencias Psicológicas. Argentina.
- Mudde, Cas y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2017). Populism: A very short introduction. Oxford: Oxford University Press.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2005). Guía del Archivo Histórico de la Municipalidad Metropolitana de Lima ¡Construyendo la memoria histórica de Lima! Dirección municipal de educación y cultura. División de Bibliotecas y Archivo Histórico.

- Noejovich, H. O.; Salazar-Soler, E. Suarez, M. Glave, L.M. y Salas, M. (2009). Economía del período colonial temprano. Compendio de historia económica del Perú. T2. BCRP. IEP. Primera edición.
- Oficina de las Naciones Unidas. (2005). Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida. Gobierno de México y la Oficina de las Naciones.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– y Cámara de Comercio de Bogotá –CCB– (2017). GUÍA ANTICORRUPCIÓN PARA LAS EMPRESAS Basada en el Estatuto Anticorrupción. Bogotá D.C., segunda impresión, mayo.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito —UNODC y Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN. (2018) ¿Cómo podemos prevenir la corrupción? Una propuesta para identificar posibles tipologías que deriven en actos de corrupción. Junio. Bogotá-Colombia.
- Ortiz de Rozas, C. (2008). “No intervención o deber de injerencia en las relaciones internacionales”. Comunicación del académico en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 22 de octubre.
- Pacheco I., C. G. y Ramírez M., R. P. (2019). Capacidades gerenciales y la toma de decisiones en la Municipalidad Distrital De Aguas Verdes. Tesis para Optar el Título Profesional de Licenciado en Administración. Universidad Nacional de Tumbes Facultad de Ciencias Económicas Escuela Profesional de Administración.
- Paz C., E. (2017). Injerencia del Poder Ejecutivo en la Investigación por los procuradores públicos en actos de corrupción en el Perú.
- Pulitzer, J. (2011). Sobre el Periodismo. Madrid - España. Editorial: Gallo Nero.
- Proética (2017). Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción. Encuesta Anticorrupción. Capítulo Peruano de Transparency Internacional. Setiembre.
- Quesada R., F. M. (2012). Manual de Ciencia Política. Tercera Edición Corregida y Aumentada. Ediciones Legales. Editorial San Marcos. Lima. Perú.
- Quispe R., L. (2016). El clientelismo político en la gestión pública: caso municipalidad distrital de Chiara - Ayacucho 2015". Tesis para optar el título profesional de licenciada en antropología social. Universidad Nacional de San Cristóbal de

Huamanga, Facultad de Ciencias Sociales Escuela de Formación Profesional de Antropología social (Quispe, 2016).

Ramírez, G.E. (2004). Proceso de Inducción y Entrenamiento. Un enfoque integral para el mejoramiento de la salud en el trabajo y la productividad. SURATEP Administradora de Riesgos Profesionales. División Gran Empresa.

Resolución de Contraloría N° 195-88-CG. Ejecución de las Obras Públicas por Administración Directa.

Robbins S., P. y Coulter, M. (2005). Administración. Octava edición. PEARSON EDUCACIÓN, México.

Robles, B. (2011). La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico. Escuela Nacional de Antropología e Historia, INAH. Cuicuilco. Número 52, septiembre-diciembre.

Rojas, P. (2015). Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú. Revista Digital de Derecho Administrativo N° 13, Universidad Externado de Colombia, pp. 193-209.

Rojas P., S. (2004). El movimiento hacia la autodeterminación personal: antecedentes y estado actual. Tesis doctoral. Barcelona.

Romero G., C. A. (2018). Habilidades gerenciales y toma de decisiones en la gestión de la Municipalidad Provincial de Huaraz, 2015. Tesis Para Optar el Grado Académico de Maestro en Gestión Pública. Escuela de Post Grado de la Universidad César Vallejo.

Rostworowski, M. (2006). Obras completas de María Rostworowski I. Instituto de Estudios Peruanos. Serie: Historia Andina, 23. Impreso en el Perú.

Rubio C., R. (s/f). Vigencia y Validez de la Normas Jurídicas en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Temis 51. Revista de derecho.

Sánchez M., J. O. (s/f). La relación entre la moral y el derecho. Un tema antiguo nuevamente posicionado. Sistema de Universidad Abierta Facultad de Derecho UNAM.

Sánchez V. A. (1984). Ética. Editorial Crítica. Grupo editorial Grijalbo. Barcelona. España.

Sandí P., N. y Víquez R., S. (2014). "Proceso de Redefinición de las Elecciones Municipales a la Luz del Nuevo Código Municipal y el Nuevo Código Electoral". Universidad De

- Costa Rica Facultad De Derecho. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. Costa Rica – San José.
- Sandoval, C. A. (1997). Investigación cualitativa. Programa de especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. Medellín.
- Sarabia Sánchez, F. J. (1999). Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas, Madrid, Pirámide.
- Sautu, Ruth (2004), Catálogo de prácticas corruptas, Buenos Aires, Lumière.
- Sanz, S.; Ruiz, C. y Pérez, I. (2009). Concepto, dimensiones y antecedentes de la confianza en los entornos virtuales. Teoría y Praxis. Universidad de Valencia – España.
- SERVIR. El Servicio Civil Peruano (2012). Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. (p.5).
- Shaw, E. (1999). A guide to the Qualitative Research Process: Evidence from a Small Firm Study. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 2 (2): 59-70.
- Solé, I. (1998). Estrategias de lectura. Edición 8.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990): Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques. Newbury Park London: Sage.
- Strauss, Anselm, Corbin, Juliet. (1994). Grounded theory methodology, an overview. In: Yvonne, S, Lincoln. Denzin, Norman k. Handbook of qualitative research. Sage Publications. London, (p. 273-285).
- Taylor, S. J. y Bogdan R. (1987). “Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados”. Entrevista en profundidad, Capítulo IV. Editorial Paidós Básica. De todas las ediciones en castellano. pp. 100-132.
- Trías, E. (2000). Ética y condición humana. Editorial Península Barcelona.
- Valdiviezo D., M. (2013). La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla. Toma de Decisiones Públicas y Participación Ciudadana. Revista Gestión Pública y Desarrollo, informe especial.
- Valencia G., D.; Correa B, N. (2019). Valoración de las prácticas de inducción que influyen en el aprendizaje y la motivación, según el juicio de expertos en gestión humana. Trabajo de grado. Escuela de Humanidades Universidad EAFIT.

- Vega L, J. J. (2013). La población indígena a través de las Actas de Cabildo de Trujillo del siglo XVI. Artículo de Investigación. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional Federico Villarreal. Av. Nicolás de Piérola N° 351 Lima – Perú.
- Victory, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. Revista cidob d'afers internacionals 47. Ciudades y desarrollo en Iberoamérica. Fundació CIDOB,. Afers Internacionals, núm. 47, pp. 15-49. Barcelona-España.
- Villoria, M. y Jiménez (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, N° 138, abril-junio, p. 114.
- Villar N., V. A. (s.f.). La función pública y la responsabilidad administrativa en el ordenamiento jurídico peruano. Material de exposición.
- Vivar, C. G.; Arantzamendi, C. M. y López-Dicastillo, O.; Gordo, L. C. (2010). La Teoría Fundamentada como Metodología de Investigación Cualitativa en Enfermería. Index Enferm vol.19 no.4 Granada oct./dic.
- Yáñez H., F. (2015). Reformando el Cabildo. Cómo un Cabildo más Activo puede salvar a los Gobiernos Municipales en el Estado de México. Tesina para obtener el Grado de Maestro en Gerencia Pública. México, D.F.
- Yin, R. (1989): Case Study Research: Design and Methods. Ed. Sage, Newbury Park, CA.
- Zacarías O., Christian A. (2005). Los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Escuela Electoral Martes Electorales. JNE. Gerencia de Educación.
- Zippelius. R., (1985). Teoría general del Estado (Ciencia de la Política). Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. Complementos editoriales, S.A.

ANEXOS

“Injerencia y Toma de Decisiones en Gerentes Municipales de la Región Puno”

Anexo 1. Guía de entrevista

(Primera entrevista)

Aspectos previos

Objetivo de la entrevista

Analizar las implicaciones que tiene la influencia del alcalde en la toma de decisiones de los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción en las gerencias municipales de la región de Puno.

Instrucciones al entrevistador

Buen día. Mi nombre es...vengo realizando un estudio sobre la “**Injerencia y toma de decisiones en Gerentes Municipales de la Región Puno**”. Cuyo objetivo es entender cómo la injerencia del alcalde influye, en la toma de decisiones, del Gerente Municipal, que por lo general terminan en responsabilidades administrativas funcionales, civiles y penales.

La información que se recabe, a través de este tipo de “*Entrevista a Profundidad*”, permitirá construir una teoría para mejorar la función pública en la intención de contar con un Estado peruano moderno.

Características de la entrevista

Para agilizar la toma de la información, resulta de mucha utilidad grabar la conversación. Tomar notas a mano, demora mucho tiempo y se pueden perder cuestiones importantes.

Cabe aclarar que la información es sólo para nuestro estudio, sus respuestas serán unidas a otras opiniones de manera anónima y en ningún momento se identificará, qué dijo cada participante.

¿Existe algún inconveniente en que grabemos la conversación?

En ese sentido, siéntase libre de compartir sus ideas en este espacio. Aquí no hay respuestas correctas o incorrectas, lo que importa es justamente su opinión sincera.

Datos generales del entrevistado

Lugar:

Fecha: ____/____/____ Hora de inicio: ____ Duración: ____

Entrevistador:

Entrevistado (a) n° + (o código o seudónimo)

Nombre:

Edad: _____

Profesión: _____

Puesto: Actual: _____ Antes: _____

Dirección: _____

Gerencia o departamento: _____

Estructura de la entrevista

Anexo 2. Inicio

Categorías	Preguntas	Tiempo
Romper el hielo	1.- ¿Qué opina, usted, sobre esta Municipalidad? 2.- ¿Cómo se siente, usted, al tener confianza del alcalde para ocupar este cargo de gerente municipal?	03 min

Anexo 3. Desarrollo

Categorías	Preguntas	Tiempo
Conceptualización de Injerencia.	<p>3.- ¿Qué opina, usted, sobre el cargo de gerente municipal?</p> <p>4.- ¿Qué aspectos considera, usted, como importantes en la gerencia municipal?</p> <p>5.- ¿Qué piensa usted sobre la toma de decisión en una gerencia municipal?</p> <p>6.- ¿Qué opina, usted, sobre la intromisión de terceros en asuntos funcionales de gerencia municipal?</p> <p>7.- En general ¿Qué entiende, usted, respecto al término de “injerencia”?</p>	12 min
Conceptualización de Injerencia del alcalde.	8.- ¿Cómo considera, usted, la injerencia de un alcalde sobre los funcionarios públicos de una municipalidad?	03 min
Experiencia de injerencia del alcalde.	9.- ¿Recuerda, usted, como anécdota alguna experiencia en el cual haya notado la injerencia del alcalde en la toma de decisiones de un gerente municipal?	03 min.
Situaciones concretas de injerencia.	<p>10.- ¿Qué opina, usted, respecto a la contravención del ordenamiento jurídico o las normas internas de una municipalidad frente a las decisiones que toma un gerente municipal?</p> <p>11.- ¿Qué opina, usted, sobre la acción u omisión en el ejercicio de las funciones de un gerente municipal, que pueda ocasionar un daño económico al Estado?</p> <p>12.- ¿Qué acciones u omisiones considera como delito en el ejercicio de las funciones de un gerente municipal?</p>	09 min
Conocimiento sobre responsabilidades administrativas que acarrea la situación de injerencia.	13.- ¿Considera, usted, como aspecto de interés en una gerencia municipal el tener conocimiento sobre la responsabilidad de los servidores y funcionarios públicos?	03 min
Acciones adoptadas ante la situación de injerencia.	14.- ¿Qué acciones recomienda, usted, ante una situación de injerencia?	03 min
Conocimiento sobre normatividad orientada a evitar las situaciones de injerencia.	<p>15.- ¿Podría, usted, señalar las normativas fundamentales que puedan eludir situaciones de injerencia del alcalde sobre el gerente municipal?</p> <p>16.- ¿Qué diferencia encuentra, usted, entre el cargo de ser Alcalde y el cargo de ser Gerente Municipal?</p>	09 min

	17.- En cuanto a funciones y competencias, ¿qué diferencias encuentra, usted, entre el cargo de Administrador General y el de Gerente Municipal?	
Juicio sobre la eficacia de la normatividad.	18.- ¿Cree usted que las normativas que rigen los gobiernos locales tienen eficacia frente a la injerencia?	03 min
Juicio sobre el rol de otros actores para evitar las situaciones de injerencia.	19.- ¿Considera, usted, que para evitar las situaciones de injerencia se requiera la participación de otros actores, al margen de los poderes del Estado?	03 min
Propuesta de mecanismos institucionales para evitar la situación de injerencia.	20.- ¿Podría manifestar, usted, qué medidas o mecanismos se adoptaría institucionalmente frente a situaciones de injerencia?	03 min

CIERRE

Señor Gerente de la ..., agradecerle infinitamente por esta primera entrevista que de antemano permitirá profundizar nuestra investigación. De igual modo, peticionarle, en el marco de la confianza, a una segunda y tercera entrevista; en la cual estaremos abordando temas específicos. Sin embargo, quizá podría proponernos hoy algunos otros puntos que vea, usted, conveniente desarrollarlo.

¡Muchas gracias!

Entregables:

- La presente guía
- La grabación en audio o video
- Las notas de campo o Registro de incidencias.
- La transcripción de la entrevista.
- Guía de entrevista 03

PREGUNTAS (de saturación)

1. ¿Cree usted, que es necesario que un gerente municipal sea de la ciudad donde gerencia?
2. ¿Podría, desde su experiencia, manifestarnos cuál debería ser el perfil ideal para ocupar una gerencia municipal?
3. ¿Qué piensa, usted, si este cargo de gerente municipal se convocara a concurso público y así se evite el ejercicio de la injerencia ilegal y garantizar una labor eficiente?
4. ¿Qué opina, usted, de aquellos gerentes que tienen temor para tomar decisiones?
5. ¿Cuál debería ser la forma adecuada de elegir alcaldes y gerentes municipales?
6. ¿Qué opinión tiene, usted, sobre los cargos de confianza en el sector público y los cargos de elección popular?

UWU