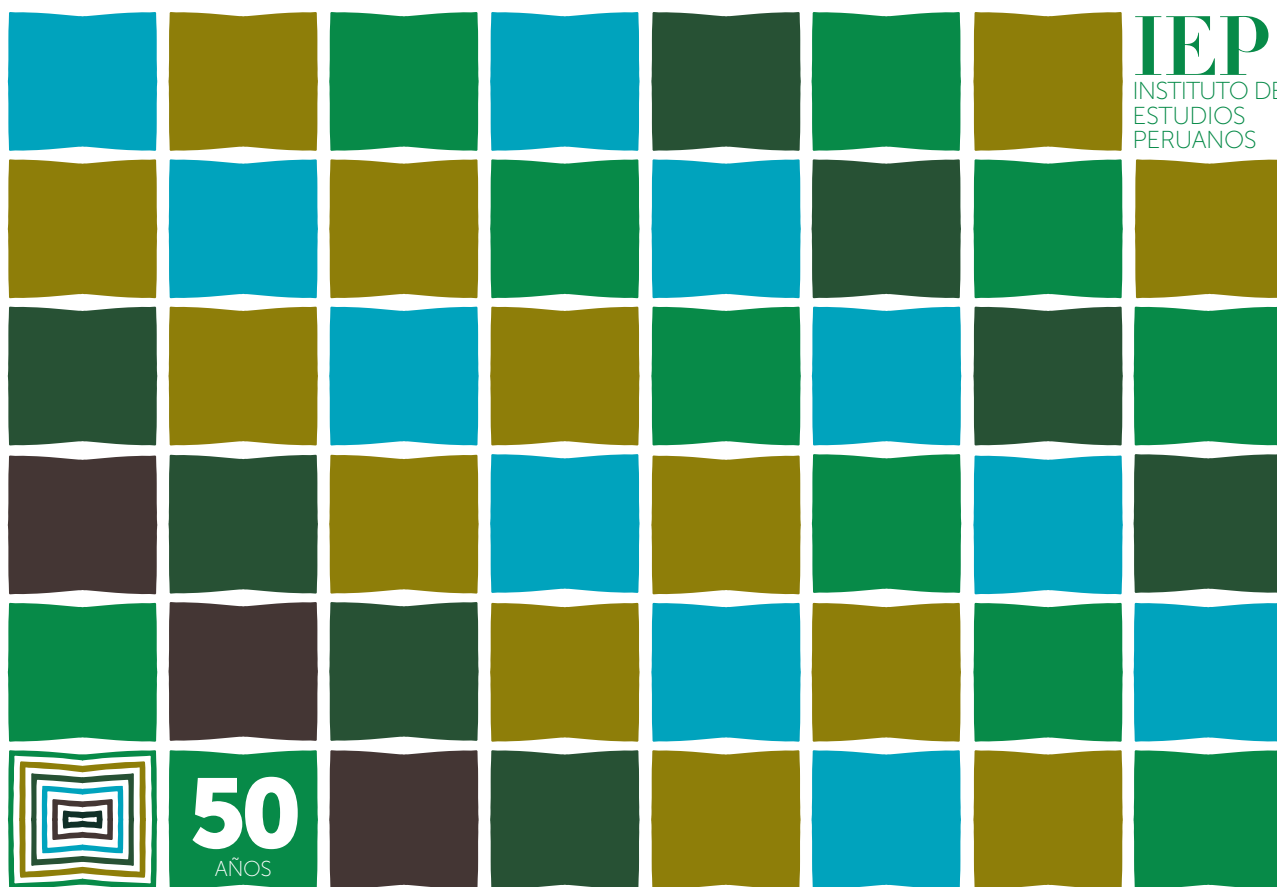


Alvaro Gálvez Pasco (coordinador)
Diego Cerna Aragón
María José Gallo Gold
Luis García Ayala
Moisés Palomino Medina

SISTEMATIZACIÓN DEL PROYECTO MUNICIPIO AL DÍA



Alvaro Gálvez Pasco (coordinador)
Diego Cerna Aragón
María José Gallo Gold
Luis García Ayala
Moisés Palomino Medina

SISTEMATIZACIÓN DEL PROYECTO MUNICIPIO AL DÍA

Documento de Trabajo n.º 218



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada

Canada

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html>

ISBN formato digital: 978-9972-51-539-2
ISBN formato impreso: 978-9972-51-538-5

Documento de Trabajo, 218 (ISSN 1022-0356)
Estudios sobre Desarrollo, 15 (ISSN 2225-3572)

Edición impresa
500 ejemplares

Lima, octubre de 2015

Corrección de estilo: Rossana Alva
Diagramación: ErickRagas.com

Sistematización del Proyecto Municipio al Día / Alvaro Gálvez, Diego Cerna, María José Gallo, Luis García y Moisés Palomino Medina. Lima, IEP, 2015 (Documento de trabajo, 218. Serie Estudios sobre Desarrollo 15)

WD/06.02.01/D/15

1. MUNICIPALIDADES; 2. MUNICIPALIDADES RURALES; 3. GESTIÓN MUNICIPAL; 4. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL; 5. SEMIÓTICA; 6. GESTIÓN PÚBLICA; 7. PERÚ



Prefacio.....	9
Prólogo.....	13
1. Introducción	15
PARTE I	
Análisis semiótico de las consultas del ciclo de inversión municipal.....	21
2. Marco de análisis y metodología	23
2.1 Modelo actancial	24
2.1.1 Eje del deseo	25
i. Sujeto	25
ii. Objeto.....	25
2.1.2 Eje del saber.....	27
iii. Destinador	27
iv. Destinatario	28
2.1.3 Eje del poder.....	28
v. Ayudante	28
vi. Oponente	29
2.2 Esquema narrativo.....	29
i. Saber-hacer	30

ii.	Poder-hacer	30
iii.	Deber-hacer	31
2.3	Nivel de confianza.....	31
2.3.1	Desconfía totalmente (desconfianza).....	32
2.3.2	Confía poco (no confianza)	32
2.3.3	Confía mucho (no desconfianza)	33
2.3.4	Confía totalmente (confianza).....	33
2.4	Delimitación del universo	34
2.5	Selección de la muestra	35
2.5.1	De acuerdo con el momento del ciclo de inversión.....	35
2.5.2	De acuerdo con el grado de complejidad de la consulta	36
i.	Lectura general de la norma o proceso.....	36
ii.	Asunto legal específico que se encuentra en la norma	36
iii.	Aplicación o interpretación de la norma	36
iv.	Vacío legal. La consulta no se puede resolver a partir de la normatividad	36
3.	Principales resultados del análisis.....	37
3.1	Grado de complejidad del problema a resolver	38
3.2	Nivel de acción.....	38
3.3	Foco de la competencia	38
3.4	Nivel de confianza.....	39
3.5	Cruces con el nivel de complejidad	40
3.6	Cruces con los momentos del ciclo de inversión.....	42
PARTE II		
	Los servicios de Municipio al Día y sus principales indicadores.....	45
4.	Los servicios y alcances del proyecto	47
4.1	Visitas al portal.....	47
4.2	Usuarios registrados	48
4.3	Servicios del portal	49
4.3.1	Consultas en línea.....	51
i.	Consultas directas.....	51
ii.	Consultas frecuentes	55
4.3.2	Información municipal.....	55
i.	Boletín municipal y calendario de la gestión	55
ii.	Consulta y consejo del mes	57
4.3.3	Actualidad y biblioteca	58
4.3.4	Mercado de servicios.....	58
4.4	La organización del trabajo	59
Rutina de trabajo y manual operativo		60

4.5 Estrategias de difusión.....	60
4.5.1 Reproducción de materiales de difusión	60
4.5.2 Promoción a través de eventos presenciales.....	61
4.5.3 Presencia de Municipio al Día en redes sociales	61
4.5.4 Reuniones y acuerdos con instituciones	63
4.6 <i>Feedback</i> de usuarios	64
Conclusiones.....	65
Bibliografía	69
Anexo I.....	71



La Corporación Financiera Internacional (IFC) desarrolla desde el año 2005 programas de apoyo y asistencia técnica a gobiernos locales del Perú. En la etapa inicial del trabajo se fueron identificando problemas comunes entre las municipalidades, así como una serie de dudas y preguntas de sus funcionarios las cuales se fueron resolviendo caso por caso. Dada esta situación, se vio la oportunidad de generar un bien público a través de la sistematización y difusión de estas preguntas y de sus respuestas, entendiéndose que al resolver la duda de un funcionario de una municipalidad también resuelve dudas similares de otros funcionarios municipales en otros ámbitos geográficos.

Así, la IFC explora la idea de trabajar una plataforma virtual desde la que funcionarios de todo el país puedan acceder a este bien público. Buscando experiencias de asistencia virtual a gobiernos locales, se identificó el portal Municipio al Día (MaD), dando así inicio a la sociedad entre IFC y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Durante los últimos siete años de trabajo hemos transitado juntos, manteniendo la idea inicial de aportar bien público a través de los servicios brindados por MaD, pero al mismo tiempo se ha evolucionado de acuerdo con las necesidades y requerimientos de los usuarios. De esta forma podemos evidenciar una transformación desde una plataforma básica en sus inicios, hacia una más compleja, con mayores flujos de información y que continúa evolucionando hoy en día.

MaD presenta una manera innovadora de brindar asistencia técnica a los gobiernos locales, con una mirada enfocada desde la demanda de los funcionarios.

El apoyo es permanente, responde a sus necesidades particulares y es utilizado en el momento que le es útil para ellos.

No obstante, se requiere de un constante proceso de reflexión para atender de la mejor manera las nuevas necesidades que van siendo requeridas por nuestros usuarios. Gracias a este proceso es que hoy encontramos una mezcla importante de servicios en el portal como: Consultas frecuentes, el Boletín municipal, la Consulta del mes, el Consejo del mes, entre otros. La paulatina introducción de esta gama de servicios ha ido incentivando el uso constante de la plataforma virtual por parte de los usuarios, lo que ha llevado a que el número de visitas, en las diversas secciones, se venga incrementando constantemente.

Hablar de los resultados que ha tenido MaD es hablar del caso exitoso de un proyecto que ha logrado llenar un vacío de acceso rápido y oportuno a información y de asistencia técnica municipal, posicionándose además como una fuente confiable, útil y oportuna para sus usuarios. Así, el proyecto puede presumir de contar con más de 20.000 usuarios registrados (de los cuales 67% son autoridades municipales o funcionarios), más de 34.000 consultas directas respondidas y más de 1,3 millones de visitas a la sección de preguntas frecuentes. Asimismo, la satisfacción y pertinencia con los servicios brindando por MaD se puede comprobar mediante los resultados de las encuestas de satisfacción a los usuarios, donde estos muestran un alto grado de satisfacción con los servicios brindados (94% de los encuestados) y consideran que el servicio contribuye al desarrollo de sus funciones (92% de los encuestados).

Parte del éxito que tiene MaD actualmente proviene de la creatividad y el pensamiento innovador con el que guía su trabajo. En esta sistematización aparte de la presentación de los indicadores más importantes del proyecto, MaD nos presenta como herramienta metodológica el análisis semiótico a las consultas directas realizadas por los funcionarios municipales, brindando nuevas luces al debate sobre las capacidades de los funcionarios municipales y su rol en la problemática municipal. Este interés por proponer esta metodología refleja parte del espíritu con el que siempre ha trabajado MaD, un espíritu inquieto y ávido por entender las cosas de una forma innovadora, buscando siempre tener una mirada fresca y diferente a los problemas planteados.

En un contexto como el peruano en el que existe una demanda insatisfecha de provisión de servicios de asesoría permanente en el ámbito municipal, la existencia de una fuente de información útil y fiable como MaD es más que necesaria. Asimismo, el dinamismo inherente a la gestión municipal, con frecuentes cambios de personal, y una normatividad que evoluciona constantemente, hace que el apoyo brindado por una iniciativa como MaD sea necesaria de manera permanente.

Queda pendiente el desafío de cómo financiar una iniciativa como MaD manteniendo los estándares de fiabilidad y oportunidad. Actualmente, MaD se encuentra en un proceso de reflexión, evaluando los siguientes pasos a seguir, sin perder ese enfoque innovador que siempre lo ha caracterizado. Nuevos servicios irán surgiendo en un futuro cercano, servicios como un Aula Virtual y una Red Social de Funcionarios, los cuales se integrarán a aquellos que actualmente ya son reconocidos por sus usuarios.

Para concluir, cabe resaltar la idea de que MaD es una iniciativa novedosa no solo en el Perú, sino en el contexto internacional. Como tal ha venido generando interés y expectativa desde otros países que se han vistos interesados en su experiencia. Actualmente existe la posibilidad de llevar la plataforma a otros países, ya que MaD es considerado como un ejemplo de provisión de servicios de asesoría municipal que funciona bien, que es reconocido por sus usuarios y que es suficientemente flexible como para ser útil en otros países que también cuenten con desafíos en sus gobiernos locales.

*Fernando Ruiz – Mier
Corporación Financiera Internacional*



Municipio al Día es un portal de servicios que el Instituto de Estudios Peruanos ha puesto a disposición de las municipalidades del Perú, particularmente de las rurales. Para lograrlo, lo integró, primero, a un proyecto de desarrollo de capacidades de funcionarios municipales en Puno, que se realizó en alianza con la Asociación Servicios Educativos Rurales y con el apoyo del Fondo Ítalo Peruano en el año 2006.

Cuando el proyecto estaba por terminar, la Corporación Financiera Internacional (IFC), miembro del Grupo Banco Mundial, iniciaba su Programa Canon, uno de cuyos objetivos era brindar una serie de servicios a las municipalidades a través de un portal. La IFC hizo entonces algo que hacen pocas instituciones: buscó si existía un proyecto semejante y propuso una alianza. Así comenzó la segunda etapa de Municipio al Día.

Municipio al Día nació queriendo replicar los servicios de asesoría que suelen tener las empresas y las instituciones privadas: un boletín mensual que les alerta sobre los cambios en la legislación que las afectan y que contiene un calendario de obligaciones con el Estado (fiscales, laborales o de otro tipo), además de la posibilidad de hacer una consulta especializada. Esos valiosos servicios son, sin embargo, inaccesibles para las municipalidades rurales, instituciones de cuyo buen funcionamiento depende mucho la vida y las posibilidades de desarrollo de una población. Son inaccesibles no solo por su elevado costo sino, también, porque, debido a su condición rural, a que funcionan en pequeños centros poblados, muy difícilmente logran captar personal de alta calificación o consulta especializada.

El Instituto de Estudios Peruanos, que desde sus orígenes tiene una preocupación central por las poblaciones rurales del país y por la consolidación de la democracia, decidió poner todos estos servicios a disposición de las municipalidades rurales utilizando un mecanismo que poco a poco viene siendo un apoyo central a la colectividad rural: el internet. Así, se han recibido consultas de, prácticamente, todo el país, incluso de las localidades más apartadas, y hasta allí llega el boletín virtual. Gracias a la iniciativa de la IFC, se han integrado nuevos servicios de gestión de inversiones al portal. Municipio Al Día es un instrumento que se usa efectivamente y que constantemente trata de innovar sus servicios.

El texto que usted tiene en sus manos desarrolla una novedosa sistematización de las consultas realizadas a Municipio Al Día, que se muestra también como un instrumento para conocer a las municipalidades: lo que necesitan saber, sus dudas, entre otros aspectos. De muchas maneras, Municipio Al Día es un espacio de diálogo, las municipalidades nos consultan y, con ello, nos transmiten muchas de sus preocupaciones.

Para terminar, queremos reiterar nuestro reconocimiento a la IFC, no solo por el apoyo financiero que nos ha proporcionado, sino también porque no cayó en la tentación de construir algo por su lado y, más bien, se decidió por una práctica colaborativa, asociativa, algo que se predica mucho y poco se pone en práctica.

María Isabel Remy
Instituto de Estudios Peruanos



El portal Municipio al Día (MaD) nace en el año 2006 como uno de los componentes del proyecto Siembra Democracia, implementado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Siembra Democracia logró fortalecer las capacidades de gestión y gobierno de 27 municipalidades en Puno y de las organizaciones sociales de sus jurisdicciones. En este esquema, la función de MaD fue la de brindar un soporte virtual que complementara las estrategias presenciales de capacitación y asistencia técnica a las municipalidades. Así, a través del ahora emblemático sistema de consultas en línea, comenzó absolviendo las dudas que presentaban las autoridades y funcionarios municipales al momento de implementar los conocimientos adquiridos, dando continuidad y seguimiento a las estrategias de fortalecimiento de capacidades.

Por aquel entonces, el proceso de descentralización daba sus primeros pasos, por lo que el contexto municipal estaba marcado por la mayor asignación de recursos y la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales. Se asumía que estos no estaban preparados para afrontar los nuevos retos que esto imponía. En tal sentido, MaD no fue la única iniciativa que asumió el desafío de priorizar el fortalecimiento de capacidades en los niveles subnacionales de gobierno. Paralelamente, la Corporación Financiera Internacional (IFC) implementaba el Programa Canon en cinco regiones del Perú.

En el año 2008, constatada la sinergia entre los objetivos de ambas iniciativas, el IEP y la IFC dieron inicio a una alianza estratégica con el fin de impulsar Municipio al Día como un proyecto dedicado al fortalecimiento de competencias en gestión

municipal a través de su plataforma web. Como resultado de esta alianza, el portal de MaD fue reinventado tanto en su diseño como en sus funciones para dar soporte a una mayor cantidad de servicios y registrar las actividades de los usuarios, lo que hoy en día permite la constante readaptación de la plataforma y sus contenidos de acuerdo con las necesidades que se presentan.

En aquel tiempo, la apuesta por llevar adelante un proyecto basado en tecnologías de la información se podía considerar hasta cierto punto arriesgada. El acceso a internet no estaba tan expandido como en la actualidad y, por lo tanto, se asumía que quienes trabajaban en la gestión municipal podrían no estar familiarizados con el uso de las tecnologías sobre las cuales se sostenían los servicios que ofrecía el proyecto. Además, no existía registro de alguna iniciativa similar que sirviera de base para un proyecto que, en ese momento, presentaba una estrategia innovadora para llegar a los gobiernos locales a través de la provisión de servicios de asesoría e información en línea.

No obstante, una vez puesto el proyecto en marcha, todas estas preocupaciones se fueron disipando. La respuesta de los funcionarios y autoridades municipales superó todas las expectativas, pues la cantidad de usuarios registrados en el portal y el uso de los servicios aumentaron de manera cada vez más pronunciada, incluso en aquellas regiones que inicialmente no eran parte del proyecto. Estos indicadores eran una señal inequívoca de la existencia de una demanda local no atendida —el acceso rápido y oportuno a servicios de información y asistencia técnica fiables— que el proyecto, a un costo relativamente bajo gracias al uso de internet, ha logrado satisfacer.

Sin embargo, a pesar de poder constatar que, con los más de 20.000 usuarios registrados en el portal y las más de 34.000 consultas absueltas, MaD constituye un apoyo fundamental para los servidores municipales que buscan una solución para sus problemas cotidianos, esto resulta muy difícil de demostrar bajo los estándares convencionales de la evaluación de proyectos. Extrapolar el impacto de los servicios brindados a autoridades y funcionarios sobre la gestión institucional de las municipalidades o, incluso, su relación con la mejora en el desarrollo local, resulta una tarea bastante compleja. Estas dificultades pueden ser definidas como de doble dispersión: una de carácter geográfico y otra de corte temático.

En primer lugar, debido al éxito del proyecto, MaD ha recibido consultas de las 195 provincias del Perú y de más del 70% de sus distritos. Esto quiere decir que los servicios no se concentran en un solo espacio territorial y que más bien llegan, de manera esporádica, a cada municipio de acuerdo con sus necesidades. Por tal motivo, pretender medir el impacto de MaD sobre el desempeño de algún municipio en particular resulta una tarea fútil.

En segundo lugar, MaD brinda información comprehensiva, en el sentido de que nuestros usuarios pueden acceder al portal y encontrar contenidos elaborados para resolver problemas relacionados con todos los ámbitos de la gestión municipal. Así, difícilmente podríamos medir el impacto del proyecto en el fortalecimiento de competencias sobre algún tema específico.

A las dificultades de doble dispersión añadimos que el uso de los servicios del portal no es siempre registrado al detalle, pues únicamente el servicio de consultas

directas requiere que los usuarios estén registrados con su usuario y contraseña. Además, dada la cantidad de consultas recibidas, no ha sido posible hacer un seguimiento a las acciones que estos realizan una vez que reciben la respuesta a su problema, por lo que, si bien a través de las consultas podemos decir sin margen de duda que MaD contribuye a la solución de problemas, difícilmente podríamos establecer una relación directa con una gestión municipal concreta o su consecuente contribución al desarrollo local.

Conscientes de este escenario, decidimos explorar metodologías de evaluación alternativas que hicieran justicia a la cantidad y riqueza de la información recogida en las más de 34.000 consultas recibidas y sus respectivas respuestas. En esta búsqueda, investigamos métodos que nos permitieran reconstruir las historias detrás de cada consulta y encontramos en la semiótica las herramientas necesarias para analizar sistemáticamente los textos. El objetivo es, a partir de las consultas, poder determinar los siguientes puntos:

- a. El grado de complejidad de los problemas que MaD contribuye a resolver.
- b. Las competencias que requiere el usuario para resolverlo.
- c. El nivel de confianza del usuario en su propio conocimiento.
- d. El grado de empoderamiento del usuario sobre el problema que enfrentaba.

Construir historias a partir del texto presentado en las consultas es sin duda una tarea compleja, para la cual hemos diseñado una metodología basada en el análisis semiótico, herramienta que proviene de la lingüística y la antropología, que nos permite definir categorías e identificar los roles y actantes en las narraciones. Tal vez lo más importante de esta metodología es que el análisis del texto puede acercarnos a lo más íntimo de la gestión municipal. A lo largo del proyecto, nuestros usuarios han encontrado en MaD un portal amigo, al que pueden confiarle sus dudas y preocupaciones sabiendo que encontrarán la solución a su problema, y la garantía de que la información compartida es tratada con la más rigurosa confidencialidad.

Es esa relación con nuestros usuarios lo que nos permite hoy en día contar con información confiable y de primera mano, diferente de la que podrían recoger los entes rectores de los distintos sistemas administrativos que rigen el funcionamiento del Estado por el temor de los funcionarios a recibir alguna sanción administrativa. Así, la semiótica nos permite prestarle atención a los pequeños relatos de los servidores públicos y estudiar los problemas de la gestión pública desde su perspectiva, que muchas veces es opacada por el discurso social imperante que pone a la ciudadanía y sus descontentos en primer plano e invisibiliza el funcionamiento cotidiano de la burocracia local. En ese sentido, uno de los propósitos de este documento es convertir al servidor público local en el centro de la atención.

De esta forma, nos acercamos lo más posible a conocer de manera real los distintos grados de conocimiento y competencias que requieren los servidores municipales para solucionar sus problemas. Esto nos permite refutar una serie de lugares comunes sobre las capacidades y competencias de las municipalidades y sus trabajadores, producto de la invisibilización mencionada anteriormente. Por eso, antes de describir y aplicar esta metodología, es necesario analizar esos lugares comunes a partir de la forma en que los principales medios de comunicación

de Lima y provincias presentan la labor de las municipalidades y sus trabajadores. Así, buscamos también contextualizar la labor (*performance*) de nuestros usuarios y las historias detrás de sus consultas.

Representación de las municipalidades y sus trabajadores en medios de Lima y regiones del sur¹

El discurso que circula en la esfera mediática suele valorar negativamente tanto a los políticos como a los burócratas, incluyendo a las autoridades y funcionarios municipales. Los contenidos de los medios tienden a dar mayor exposición a noticias en las que integrantes de estos grupos se encuentran envueltos en hechos de corrupción o mal uso de recursos.

Para corroborar esto, se realizó un seguimiento de los contenidos publicados por distintos diarios del país, tanto limeños como regionales, con el fin de comparar la imagen de la gestión pública municipal que generan estos medios con los resultados del análisis cualitativo de las consultas que motiva este documento. El seguimiento abarcó el periodo de julio a setiembre de 2013, comprendiendo eventos noticiosos relacionados a la gestión pública, como por ejemplo la promulgación de la Ley de Servicio Civil y la reducción del canon minero.

Los resultados del seguimiento mostraron que existen patrones comunes respecto al tratamiento de las municipalidades y los burócratas locales, debido a que tanto los diarios limeños como los regionales asocian a estos actores con la ineficiencia y la ineficacia. Asimismo, también es notoria la selección de casos específicos negativos para tratar temas generales. El uso ineficaz de recursos en una municipalidad para tratar el tema del empleo de recursos en los gobiernos regionales y locales es un buen ejemplo. La presencia de estos patrones se debe, en buena medida, a la reproducción de la posición oficial del gobierno nacional, siendo esto más acentuado en los medios limeños.

Finalmente, es probable que la difusión y repetición de estos lugares comunes, como la corrupción y los malos manejos, termine produciendo estereotipos mediante un efecto de falsa correlación: actos que son condenados por la sociedad —como los delitos— tienden a ser recordados con mayor facilidad en grupos reducidos y específicos —como los burócratas— (Antaki y Condor 1997). En otras palabras, la constante producción de contenidos sobre los actos negativos de alguno de los integrantes que compone el grupo —el cuerpo de burócratas locales o el conjunto de municipalidades a escala nacional— genera y afianza las características atribuidas al grupo en conjunto.

Organización del documento

En la primera parte desarrollamos el marco analítico de la semiótica y describimos cada uno de los conceptos y herramientas a utilizar para el análisis de los textos, presentando ejemplos obtenidos de las consultas. Asimismo, describimos la metodología utilizada para seleccionar la muestra de consultas que fue analizada. Al decidir realizar un examen profundo de los textos fue necesario hacer esta

1. Esta sección ha sido elaborada sobre la base de una investigación en curso a cargo de Diego Cerna, asistente de investigación y comunicador del proyecto Municipio al Día.

selección, ya que la cantidad de consultas supera la cifra de 34.000. Analizar la totalidad de las consultas resultaba una tarea imposible. En tal sentido, basándonos en un trabajo anterior de Pizarro y Vallenás (2012) realizado para MaD, seleccionamos una muestra de consultas a partir de un universo elaborado por ellos sobre consultas relacionadas al ciclo de la inversión. Luego, presentamos los resultados y principales frecuencias y cruces de las consultas seleccionadas en la muestra, una vez aplicados los conceptos de nuestro marco de análisis. En la segunda parte, describimos los servicios que ha brindado MaD a lo largo del proyecto. Si bien el servicio de consultas directas es el más emblemático, el portal es en realidad un *one stop-shop*, donde los usuarios pueden encontrar toda la información necesaria para realizar sus labores diarias. Así lo demuestran los indicadores de uso de los servicios de MaD, los cuales son presentados en el cuarto segmento de este documento. Finalmente, concluimos con unas reflexiones sobre los resultados del proyecto y los hallazgos del análisis de la contribución de MaD a la solución de problemas cotidianos de la gestión municipal a través de las consultas en línea.



PARTE I

Análisis semiótico de las consultas del ciclo de inversión municipal



Las principales herramientas teóricas utilizadas para el análisis y clasificación de las consultas recibidas por el portal Municipio al Día son tomadas de la semiótica narrativa, desarrollada principalmente por Greimas (1973, citado en García 2011), y la semiótica de la fiducia, trabajada por Landowski (1993). La semiótica, en general, es el estudio de la producción de sentido. En este caso nos enfocamos en el sentido del discurso de los funcionarios, a través de los casos que nos narran en sus consultas. Esta elección obedece a tres razones:

- a. La semiótica de la narración y de la fiducia ofrecen herramientas teóricas más flexibles para el análisis de textos. A diferencia del análisis del discurso, las herramientas de la semiótica no requieren un texto detallado como unidad de análisis, lo que es beneficioso dado el límite de caracteres en las consultas.
- b. La semiótica ayuda a interpretar las consultas de manera certera, pues el rigor lógico de su marco teórico reduce la arbitrariedad en el análisis. Nuevamente, esto es importante si consideramos el límite de interacción entre el emisor del discurso (el funcionario, usuario del portal) y el analista.
- c. Finalmente, tanto la flexibilidad de la semiótica para utilizar distintos tipos de textos como la claridad de sus conceptos facilitan la codificación. De esta manera, podemos construir una matriz de las categorías y proceder a clasificar las consultas.

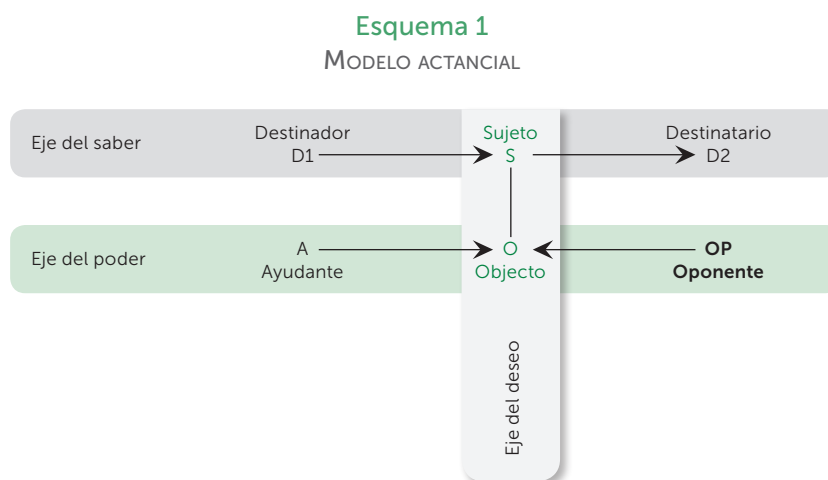
Además de estas ventajas comparativas, el uso de las herramientas teóricas de la semiótica está vinculado al objetivo de este trabajo. Las consultas describen una *historia* en la que el funcionario —principal protagonista— atraviesa dificultades

en sus labores y requiere la ayuda de MaD para superarlas. Como veremos líneas abajo, el *modelo actancial* —marco analítico de la semiótica narrativa— sistematiza estas historias al establecer roles para cada actor que interviene en la narración. La semiótica narrativa ayuda, también, a identificar las competencias que requieren los usuarios de MaD para lograr sus objetivos, análisis posible mediante el uso parcial del *esquema narrativo canónico*.² Por otro lado, también utilizamos la *semiótica de la fiducia*, la cual se enfoca en el grado de incertidumbre del conocimiento del funcionario como desafío para resolver problemas de gestión municipal. En las siguientes líneas explicaremos en qué consiste cada una de estas herramientas y cómo serán aplicadas a las consultas.

2.1 Modelo actancial

El modelo actancial es una herramienta teórica que permite simplificar los roles que los personajes en un relato o texto cualquiera asumen dentro del desarrollo de la historia o argumento. Estos roles pueden ser comportamientos, identidades o expectativas de lo que harán los sujetos, y se denominan *actanciales* debido a que adquieren un sentido a partir de las acciones que realizan.

Para efectos de este trabajo, las consultas en línea realizadas por los funcionarios constituyen la historia o relato. En las consultas, los usuarios suelen indicar la necesidad de realizar un procedimiento o la de satisfacer un conocimiento para resolver un problema de gestión municipal. En estos relatos aparecen diversos elementos que influyen en el desenlace, como eventos naturales, organizaciones sociales, normas, personas o incluso las propias habilidades de quien realiza la consulta. Cada uno de estos elementos cumple un determinado rol actancial en los relatos. Pueden ser: destinadores, destinatarios, sujetos, objetos, ayudantes u oponentes. Estas funciones, que determinan la acción dentro del relato, son denominadas actantes. Los roles actanciales se organizan en tres ejes dentro del modelo actancial: eje del deseo, eje del saber y eje del poder, a partir de los cuales describiremos qué define a cada uno de los actantes (ver el siguiente esquema).



2. Esquema que describe la secuencia lógica de las acciones y condiciones necesarias para el desarrollo de un relato (García 2011).

2.1.1 Eje del deseo

Es la relación que vincula a dos actantes a través del deseo. Estos dos actantes son el sujeto y el objeto. El sujeto es aquel que se dirige hacia obtener el objeto (Hébert 2011). El objeto, de otro lado, es aquello que es deseado por el sujeto.

i. Sujeto

En las consultas recibidas por MaD, el sujeto es el usuario que desea obtener información o realizar un procedimiento. En el siguiente ejemplo, el sujeto es el tesorero de una municipalidad (dato que ya está registrado con anterioridad) cuya función dentro del modelo actancial es la del sujeto que desea obtener un modelo de liquidación financiera.

Tabla 1

EJEMPLO 1 DE CONSULTA DIRECTA ³

Consulta	Necesito un modelo de una liquidación financiera de una obra por ejecución directa, con formatos a rellenar
Sujeto	Tesorero

El siguiente ejemplo es un poco más complejo, pues observamos que aunque cambian los personajes, la función del sujeto *deseante* no varía:

Tabla 2

EJEMPLO 2 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	Buenos días tenemos dos obras en los cuales se requiere alquilar camioneta por el monto de 60 y 50 mil soles respectivamente, el área de abastecimiento realizará la compra de una camioneta, y mi pregunta es, si realizan esa adquisición (que por cierto tiene sustento) mi área ¿a qué obra/proyecto realizará la afectación presupuestaria? sabiendo que será financiada por dos metas presupuestarias ¿existe alguna forma de que una de las obras asuma los costos de alquiler de otra obra, para de esta forma lograr la adquisición de dicha unidad?
Sujeto	Funcionario de planificación y presupuesto

Así, el funcionario desea un conocimiento (la forma para que una obra asuma los costos de otra) que puede ser otorgado por MaD. No obstante, el deseo del funcionario también guarda relación con un segundo objeto, el procedimiento en sí mismo. Esto puede observarse de mejor manera si analizamos el objeto dentro de la consulta.

ii. Objeto

Dentro del eje del deseo, el objeto es el actante pasivo, aquello que el sujeto quiere conseguir. En las consultas a MaD, el objeto es lo que el funcionario pretende obtener con la consulta. Como señalamos líneas arriba, el sujeto puede desear múltiples objetos (información o procedimiento). En ese sentido, el objeto nos indica el nivel de acción del usuario, es decir, en dónde se está produciendo la acción. El funcionario puede requerir solo información (nivel micro) o utilizar dicha información para pasar a la acción y la realizar un procedimiento (nivel meso).

3. Tanto en esta como en todas las tablas, se reproduce el texto de las consultas de los funcionarios tal y como fueron ingresadas al servicio de consultas directas de MaD.

Asimismo, damos cuenta de la existencia de un discurso social (nivel macro), dentro del cual se encuentra la historia del funcionario y su acción.

- a. **Requerimiento de información (nivel micro).** En este nivel de acción, el objeto es la satisfacción de una duda que tiene el funcionario. No pregunta por un procedimiento explícito ni implícito. El objeto es un saber o información particular. En ese sentido, la consulta solo implica una interacción simple entre el funcionario y el portal. Suele ser un requerimiento genérico de información.

Tabla 3

EJEMPLO 3 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	¿UN BACHILLER PUEDE SER AUTOR DE PERFILES?
Sujeto	Asesor externo
Objeto	Conocer si un bachiller puede hacer perfiles

En el ejemplo anterior, el asesor externo desea saber si un bachiller puede ser autor de perfiles. Si bien podemos especular acerca de que este conocimiento está destinado a realizar algún procedimiento (probablemente la contratación de un bachiller), afirmar que el objeto deseado es un procedimiento sería ambiguo, pues también podríamos concluir que el procedimiento no sería la contratación sino la recesión del contrato de quien hace los perfiles. En tal sentido, en consultas de este tipo no es posible construir una narrativa detrás de la consulta más allá de un nivel micro.⁴

- b. **Procedimental (nivel meso).** La consulta implica que el funcionario está tratando de resolver un procedimiento para el que necesita la asesoría de MaD. El análisis de la consulta busca identificar el objeto de deseo de manera más precisa. En el siguiente ejemplo describimos la manera en que realizamos esta interpretación:

Tabla 4

EJEMPLO 4 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	Cómo se valoriza físicamente una obra que no tiene sus documentos completos, como: valorizaciones mensuales, expediente técnico, etc. bueno, lo que hago es trabajar con toda la información disponible, refiriendo en las conclusiones del porque la liquidación física es menor a la liquidación financiera, como se denomina a esto para realizar la resolución. Gracias
Sujeto	Asistente técnico
Objeto	Valorizar una obra

Se identifica en esta consulta la existencia de dos objetos: un objeto micro —conocer cómo se valoriza una obra— y otro pragmático-procedimental —la valorización de dicha obra—. En este ejemplo, es posible afirmar que el sujeto desea realizar otros procedimientos, por lo que debemos observar atentamente quién es el sujeto y lo que escribe en la consulta: es un asistente técnico que trabaja con la información disponible para valorar una obra que no tiene documentos completos.

4. Esta diferenciación entre nivel micro y meso será tratada más adelante.

No obstante, si bien es posible interpretar los objetos como procedimientos sin caer en la ambigüedad, en otras consultas la interpretación requiere mayor precisión.

- c. **Discurso social (nivel macro).** El nivel macro está constituido por el discurso social (Fairclough 1992), el cual, por lo general, toma como protagonista a la ciudadanía, la población o la sociedad civil, las cuales son ayudadas por el Estado en la consecución de sus grandes objetivos, como el bienestar o el desarrollo. Partiendo de esto, el análisis del nivel macro ha sido dejado de lado, debido a que en este estudio se busca la perspectiva narrativa (García 2011, Greimas y Courtés 1982, Quezada 1991) del funcionario. Es en este subrelato donde el funcionario es el protagonista (sujeto) que busca conseguir su objetivo (objeto), ya sea información (nivel micro) o un procedimiento (nivel meso).

Para identificar el nivel de acción de los usuarios en cada una de las consultas analizadas, hemos desarrollado una metodología de cuatro secuencias que nos permite homogeneizar el análisis e interpretación de los relatos. En el mismo sentido, luego de encontrar que en muchas consultas se puede identificar más de un objeto en el relato, se ha desarrollado también una metodología de selección basada en el mayor análisis que permiten aquellos relatos de nivel meso. Ambas metodologías se exponen en el Anexo I.

2.1.2 Eje del saber

En este eje se articulan dos roles actanciales: el destinador y el destinatario. El destinador es aquel o aquello que transmite u otorga información, conocimiento o un objeto concreto al sujeto. El destinatario es aquel (o aquello) que recibe (o adquiere) información (o conocimiento) o un objeto concreto por parte del sujeto que realiza dicha acción.

iii. Destinador

Es el actante quien transmite al sujeto la información y en algunos casos la orden de actuar. En las consultas, brinda información (una orden superior, una norma o una señal) para que el funcionario inicie acciones y obtenga el objeto (procedimiento o información). Responde a la pregunta: ¿quién motiva o sugiere al sujeto para que quiera alcanzar el objeto?

Tabla 5

EJEMPLO 5 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	pretenden cargar los gastos al 5% del CSC, por favor quisiera alguna normativa que prohíba eso porque aquí están dispuestos a cargarlo a esa meta que está destinado exclusivamente para estudios de reinversión
Sujeto	Jefe de planificación y presupuesto
Objeto	Prohibir cargar 0.05
Destinador	Jefe de planificación y presupuesto

En el caso presentado en la tabla 5 podemos afirmar que el destinador es el propio sujeto. Es él mismo quien busca realizar el procedimiento de prohibir cargar al 5% tanto por su calidad de “jefe” como por su deseo expreso de impedir la acción. Cabe señalar que en todas las consultas de nivel micro, en la que el sujeto mismo es el que decide buscar información, el destinador es el mismo sujeto.

iv. Destinatario

El destinatario es el actante para el que se está realizando el procedimiento. Si el objeto se encuentra en el nivel micro, el sujeto es también el destinatario, ya que la información brindada es para su propio conocimiento. Si el objeto está a nivel intermedio, por lo general, es otro funcionario u otro procedimiento. Responde a las preguntas: ¿para quién, el sujeto, desea alcanzar el objeto? y ¿Quién se beneficia de esa acción?

Tabla 6
EJEMPLO 6 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	Si en un proceso de licitación (pública) en la modalidad de concurso oferta a suma alzada, donde luego de la buena pro se aprueba el expediente técnico en donde la empresa ejecutora indica que existe adicionales por incrementos de metas no previstas en el perfil, es procedente aprobar el adicional de recursos económicos requerido?
Sujeto	Funcionario
Objeto	Aprobar el adicional de recursos
Destinador	Empresa
Destinatario	Empresa

En el anterior ejemplo, el funcionario (sujeto) desea aprobar el adicional de recursos (objeto). Quien recibe el beneficio de que el funcionario llegue a aprobar el adicional de recursos es la empresa ganadora de la buena pro.

2.1.3 Eje del poder

Da cuenta de las “facultades” como objetos o poderes que les son dados al sujeto para realizar la acción o, en el caso del oponente, para no realizarla. Lo integran los actantes ayudante y oponente.

v. Ayudante

Es quien asiste a lograr la conjunción deseada entre el sujeto y el objeto. ¿Quién ayuda a que el sujeto alcance el objeto? En todas las consultas, MaD asume el papel de ayudante, al otorgarle una competencia al funcionario: un saber. No obstante, esta competencia puede influir en otras competencias (deber, poder) y/o en la creencia del funcionario en su propio saber, como veremos más adelante. En el ejemplo de la tabla 7, es MaD quien ayuda al jefe de obras públicas, brindándole la información requerida para que pueda asumir el cargo dentro del comité de verificación.

Tabla 7
EJEMPLO 7 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	Mi persona como encargado de la jefatura de obras públicas¿Puedo asumir el comité para la verificación, recepción y liquidación de obras de la entidad donde laboro?, y que normativa lo refrenda?
Sujeto	Jefe de obras públicas
Objeto	Asumir el cargo en el comité de verificación, recepción y liquidación
Destinador	Municipalidad
Destinatario	Jefe de obras públicas
Ayudante	MaD

vi. Oponente

Es el actante que trata de impedir la conjunción entre el funcionario y el procedimiento a realizar o el conocimiento-información a obtener. ¿Quién obstaculiza que el sujeto alcance el objeto? Como podemos ver en el ejemplo de la tabla 8, el gerente municipal quiere obtener la formulación del expediente técnico para la compra de un terreno. No obstante, lo que impide que obtenga ese objeto es un hecho anterior al inicio de su función (la ausencia del documento), que impide la ejecución del procedimiento. El funcionario espera que MaD le pueda brindar la información que le permita realizar el procedimiento pese al *impasse*. Esto quiere decir que el oponente puede ser un hecho, un personaje, una regla, un código o una institución que puede presentarse antes o durante la realización del procedimiento.

Tabla 8
EJEMPLO 8 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	<i>Tengo una duda, en el perfil técnico se consideró la compra de un terreno para la ejecución de una obra, entonces para comenzar la formulación del expediente técnico no tengo un documento que me avale la compra y quiero comprar aparte es factible ello, o de todas maneras lo incluyo en el expediente técnico</i>
Sujeto	Gerente municipal
Objeto	Formular un expediente técnico para la compra de un terreno
Destinador	Perfil técnico
Destinatario	Obra
Ayudante	MaD
Oponente	Ausencia del documento que avala la compra

2.2 Esquema narrativo

El modelo actancial nos permite identificar los roles que se encuentran inmersos en la relación entre el funcionario y MaD. Sin embargo, para saber cuáles son las competencias requeridas por el sujeto —funcionario— para obtener el objeto —información o procedimiento— es necesario utilizar un componente del esquema narrativo.

El esquema narrativo canónico es una herramienta utilizada en la semiótica narrativa para describir una acción como una estructura consistente de cinco componentes. (1) El componente de la acción puede ser separado en dos componentes mismos. (2) Competencia, que incluye las condiciones que son necesarias para lograr la acción (querer-hacer, deber-hacer, saber-hacer y poder-hacer). (3) *Performance*, la realización efectiva de la acción, posible gracias a la adquisición de la competencia. (4) La manipulación es el componente que se ocupa específicamente de querer-hacer y deber-hacer. (5) El último componente, la sanción, tiene que ver con la evaluación de si la acción era un hecho consumado, y con la correspondiente retribución (premio o castigo) que el sujeto que performa ha incurrido. (Hébert 2011: 91)

Siguiendo a Hébert, el esquema narrativo canónico es una ampliación del modelo actancial. En ese sentido, hay diferencias en lo que atañe al ayudante y al oponente, ya que estos son integrados dentro de la competencia. De esta manera, los objetos que analizamos en el esquema narrativo pasan de ser actantes a competencias: deber-hacer, saber-hacer, querer-hacer, etc. Así, el otorgamiento de ayuda al sujeto se representa como la adquisición de competencia mientras que el oponente es la ausencia de ella. Por otra parte, la *performance* es la conjunción del sujeto con el objeto.

Para los objetivos de este estudio, en el análisis solo consideraremos el componente de la competencia que requiere el funcionario para realizar la *performance*-procedimiento. En ese sentido, el esquema narrativo permite determinar en mayor profundidad qué tipo de necesidades tienen los usuarios para resolver sus problemas, a partir de la forma en que estructuran su consulta. De esta manera, también obtenemos una imagen más clara del impacto del servicio en la resolución de sus problemas de información.

Competencias

En el análisis consideramos tres competencias: saber, poder y deber. A pesar de ser una de las cuatro competencias básicas del esquema narrativo canónico, se ha optado por no incluir el "querer" en el análisis, debido a que esta competencia es implícita en el cumplimiento de las obligaciones de funcionarios, ya que, en cierta medida, están condicionados a "querer-hacer" sus funciones.

i. Saber-hacer

Es la adquisición de la competencia cognoscitiva que le permitiría realizar al sujeto su *performance*. En las consultas, es la adquisición por parte del funcionario de un conocimiento que le permitirá realizar un procedimiento. El saber también rige al resto de competencias (poder y deber); es decir, el conocimiento adquirido también incluye un poder (entendido como "permiso para hacer") o un deber (obligación).

ii. Poder-hacer

Es la competencia vinculada a la destreza y habilidad del sujeto. En el caso de las consultas, el poder es requerido por los funcionarios a MaD en la forma de una confirmación (un "permiso") para realizar un procedimiento. A diferencia del deber,

la competencia del poder sirve para realizar acciones donde pueda comprometerse más la agencia del funcionario.

iii. Deber-hacer

Es la adquisición por los funcionarios de los roles, pasos y acciones obligatorias que realizan. Por lo general, se cumplen mediante la consulta sobre órdenes y pasos que deben seguir los funcionarios.

La siguiente tabla da ejemplos de cada una de estas competencias.

Tabla 9
EJEMPLO 9 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	Competencia requerida
<i>si bien es cierto que en la obras por contrata el tope máximo es el 15% de adicional, pero las obras por ejecución presupuestaria directa no hay una norma que diga cuál es el tope, así mismo la Ley General del Sistema nacional De presupuesto indica que el tope es el 10%. Pregunta: cuál es el tope de un adicional o se Modifica el Exp. Tec.</i>	Saber-hacer
<i>Procede una resolución de alcaldía en vías regularización, para el caso de aprobación de liquidaciones de contrato de obra.</i>	Poder-hacer
<i>¿Es necesario u obligatorio que los postores estén vigentes en su RNP, durante todas las etapas del proceso de selección de una licitación pública?</i>	Deber-hacer

En la primera consulta, el funcionario busca un conocimiento: qué hacer en las obras por contrata. Esta adquisición del saber puede ser para completar su falta de información (por ejemplo, quiere saber cuáles son las funciones de un regidor) o para realizar un procedimiento (como saber el plazo para ejecutar un proyecto). En la segunda consulta, la competencia requerida por el funcionario es un permiso o confirmación para realizar el procedimiento. Las palabras clave aquí son "procede" y "puede". En la tercera consulta, el funcionario busca adquirir un deber que lo lleve a realizar la acción. La competencia del deber se define por las palabras "necesario", "debe", "obligado" y sus derivados.

2.3 Nivel de confianza

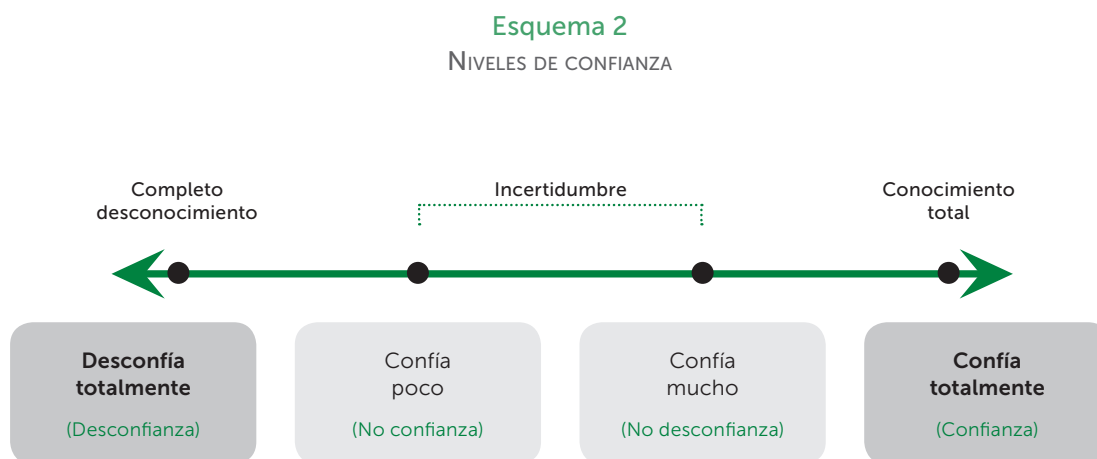
En esta sección analizamos la modalidad⁵ del "creer"; el análisis de las competencias de los funcionarios no podría estar completo sin un estudio de la apropiación de la creencia. Así, los funcionarios adquieren un nivel de confiabilidad respecto a cada una de las competencias (saber, deber o poder). Cabe señalar que determinar el nivel de confianza (fiducia) en una consulta dependerá de la manera en que está fraseada la pregunta, por lo que en algunas consultas no podemos determinar la clasificación.

El acto de creer, en general, es el soporte de toda *performance* y precede, incluso, a las cuatro competencias anteriormente mencionadas (García 2001, Greimas y Courtés 1982, Quezada 1991). Como afirma Greimas (1989): "Por tanto, quizá

5. Greimas y Courtés (1982): "Partiendo de la definición tradicional de modalidad entendida como 'lo que modifica el predicado' de un enunciado, puede concebirse la modalización como la producción de un enunciado llamado modal que sobredetermina a un enunciado-descriptivo".

no sea inútil recordar que toda comunicación humana, todo trato, aunque no sea verbal, reposa sobre un mínimo de confianza mutua, que involucra a los protagonistas en lo que hemos llamado contrato fiduciario”.

Para efectos de esta investigación, hemos transformado esta clasificación en una escala que mide el nivel de confianza que tiene el funcionario sobre su propio saber.⁶ En este sentido, las categorías quedarían representadas de la siguiente manera:



2.3.1 Desconfía totalmente (desconfianza)

Rechazo o exclusión de la capacidad técnica del funcionario sobre su saber. Funcionarios que están seguros de su desconocimiento acerca de la normativa o procedimiento. Así, como vemos en el siguiente ejemplo, el funcionario desconfía absolutamente de su saber sobre cómo determinar el porcentaje del presupuesto institucional y desea la adquisición del saber que pueda eliminar su desconfianza.

Tabla 10
EJEMPLO 10 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta
<i>Como se determina el porcentaje del presupuesto institucional, en gasto de inversión, que corresponderá al Presupuesto Participativo; por parte del titular del Pliego de un Gobierno Local</i>

2.3.2 Confía poco (no confianza)

El funcionario duda sobre lo que sabe. El funcionario ve igual de posible varias soluciones distintas a la suya. En el siguiente ejemplo, el funcionario tiene incertidumbre sobre quién está autorizado para paralizar una obra y plantea varias

6. Originalmente, planteamos esta escala como un cuadrado semiótico; es decir, con una estructura categorial. Sin embargo, en el transcurso de la investigación se notó que un modelo de escala gradual de confianza es más cercano a la experiencia del funcionario que una estructura de categorías rígidas. En este sentido, proponemos que la confianza del funcionario en su conocimiento es mejor aprehendida mediante la figura de un intervalo de la semiótica tensiva, es decir como una magnitud (Fontanille y Zilberberg 2004), que mediante un cuadrado semiótico de la semiótica clásica, es decir como categorías.

opciones de respuesta a su pregunta (mencionando otras alternativas como el alcalde o gerente).

Tabla 11

EJEMPLO 11 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta

Que funcionario edil esta autorizado para paralizar una obra (alcalde, gerente general, gerente de infraestructura, supervisor de obra o residente de obra). Se puede paralizar una obra y cual es el procedimiento.

2.3.3 Confía mucho (no desconfianza)

"Confiar poco" y "confiar mucho" se encuentran en el eje de la incertidumbre, en oposición a confiar totalmente y desconfiar totalmente, que pertenecen al eje de la certeza. El grado de "confiar mucho" se encuentra en transición entre la desconfianza y la confianza plena. El funcionario cree tener la respuesta correcta pero no está seguro; busca la confirmación de la certeza de su saber. Tiene una probabilidad de que su saber es el adecuado (Courtés 1997: 174-177). En el siguiente ejemplo, el funcionario se plantea como alternativa si la municipalidad puede obtener préstamos del banco.

Tabla 12

EJEMPLO 12 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta

Señores: saludos

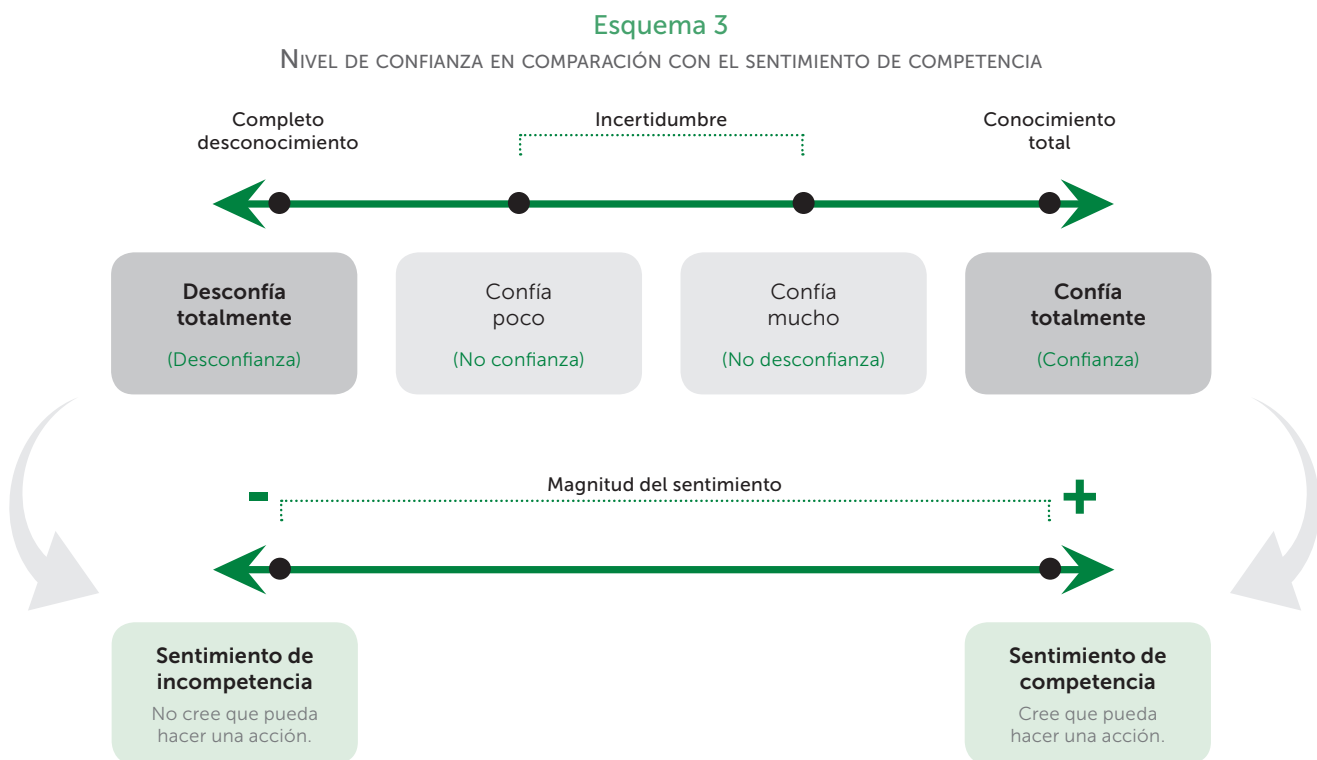
tenemos una obra programado mediante el presupuesto participativo para el periodo 2010, en consecuencia dicha obra se quiere programas los proceso de selección en diciembre-2009 por contrata por lo que el dinero se quiere en su totalidad para enero 2010, por lo que la municipalidad en ese momento no va tener el dinero para enero 2010 por lo nuestro presupuesto como llega mensual no vamos tener para esos momento en consecuencia municipalidad puede realizar prestamos de banco de la nación para enero 2010 y sabiendo que está aprobado en PIA 2010 el presupuesto?

El uso del verbo "poder" es un buen indicativo de la existencia de una alternativa planteada, aunque no es una evidencia suficiente. Como vimos en la tabla 3, no podemos determinar que el funcionario confíe mucho en su saber a partir de la pregunta "¿UN BACHILLER PUEDE SER AUTOR DE PERFILES?". La pregunta no muestra mayor evidencia de que el funcionario posea conocimiento de una alternativa de solución de la cual duda, y puede originarse en la simple desconfianza del funcionario sobre su saber.

2.3.4 Confía totalmente (confianza)

El funcionario tiene certeza de que lo que hace es correcto; en consecuencia, no realiza ninguna consulta a MaD. A su vez, esta escala guarda estrecha relación con los conceptos de sentimiento de competencia y sentimiento de incompetencia (Quezada 1991), los cuales se basan en las modalidades verbales "creer poder hacer" y no "creer poder hacer", respectivamente. Se podría afirmar que, mientras un funcionario que desconfía totalmente de su saber se encuentra en el extremo

del sentimiento de incompetencia —es decir, no cree que podrá hacer una acción determinada—, uno que confía totalmente en su saber se siente completamente competente —es decir, cree que podrá hacer una acción—. Entre estos dos puntos extremos, un funcionario puede sentirse más o menos competente de acuerdo con la confianza que tiene en su saber. La relación entre estos dos intervalos representa el paso entre creer en el conocimiento de uno mismo y creer que uno es capaz de ejecutar una acción. En otras palabras, mientras un funcionario más crea en su saber, más creerá que puede hacer. La relación con la anterior escala podría representarse de la siguiente manera:



2.4 Delimitación del universo

Conscientes de que analizar el texto en cada una de las 34.000 solicitudes de información recibidas es una tarea que sobrepasa nuestras posibilidades, ha sido necesario definir un universo que nos permita hacer inferencias sobre la contribución del proyecto en algún ámbito definido. Con tal objetivo, decidimos tomar como base el trabajo realizado por Pizarro y Vallenás (2012), quienes utilizan un universo de 1633 consultas, definido alrededor de un solo eje temático: el ciclo de inversiones. Además, circunscriben este universo a un solo perfil de tipo de municipalidad: aquel que recibe más recursos pero registra mayores índices de pobreza. Esta decisión guarda correspondencia con una de las principales motivaciones del proyecto: promover y facilitar la gestión de las inversiones para el desarrollo local en un contexto de creciente transferencia de recursos pero de capacidades institucionales de baja intensidad.

A partir de estos principios, se tomaron los siguientes criterios para definir el universo:

- a. Consultas realizadas por funcionarios y consultores de municipalidades distritales y provinciales.
- b. Consultas realizadas entre enero de 2008 y diciembre de 2011.
- c. Consultas provenientes de los temas vinculados con el ciclo de inversión. Para ello, se utilizó la clasificación de las consultas del portal MaD y se seleccionaron los siguientes temas:
 - El ciclo de proyectos de inversión pública (incluidos todos los subtemas).
 - Sistemas administrativos relacionados a la ejecución del presupuesto de inversión.
- d. Consultas provenientes de municipalidades en el quintil 5 de ingresos y en los quintiles 1 y 2 de pobreza. En el informe realizado por Pizarro y Vallenas (2012) se determinó que la mayoría de las consultas sobre temas de gestión de inversiones provienen de municipalidades que reciben gran cantidad de recursos (por canon) pero que a la vez se encuentran entre las más pobres del país. De esta forma, se privilegió la información de este grupo de municipalidades, las cuales han recibido, recientemente, mayor atención académica y mediática.

Finalmente, el universo construido con los parámetros señalados se encuentra compuesto por 1633 consultas.⁷

2.5 Selección de la muestra

Debido a que el tamaño del universo es aún demasiado amplio como para realizar un análisis del texto en cada consulta, se decidió extraer una muestra representativa. Como resultado de este proceso se obtuvieron 192 consultas. La selección fue realizada mediante un muestreo aleatorio estratificado sobre dos criterios:

2.5.1 De acuerdo con el momento del ciclo de inversión

Tabla 13

CLASIFICACIÓN DE CONSULTAS DE ACUERDO CON EL CICLO DE INVERSIÓN

	Momento del ciclo	Universo	Porcentaje	Muestra
Preinversión	Presupuesto de apertura (PIA)	13	1 %	13
	Presupuesto participativo	125	8 %	3
	Perfiles de proyectos (PIP)	136	8 %	21
	Expedientes técnicos	119	7 %	19
Ejecución	Ejecución	872	53 %	103
Postinversión	Cierre y liquidación	216	13 %	17
	Supervisión y mantenimiento	31	2 %	3
	Otros del ciclo de inversión	121	7 %	13
TOTAL		1633	100 %	192

7. En comunicación personal, los autores señalaron que, pese a que clasificación por temas fue de mucha ayuda, la selección exigió una nueva revisión para verificar que las consultas, efectivamente, correspondan a temas vinculados al ciclo de inversión.

2.5.2 De acuerdo con el grado de complejidad de la consulta

Tomando como referencia la categorización propuesta por Pizarro y Vallenas (2012), desarrollamos cuatro niveles de complejidad en función al grado de profundidad de análisis de la normativa.

- i. Lectura general de la norma o proceso. Consultas sobre información básica de procedimientos o contrataciones. La respuesta se encuentra fácilmente en la normatividad.
- ii. Asunto legal específico que se encuentra en la norma. Es una cuestión que es posible hallar en la norma, pero que requiere una búsqueda de mayor nivel.
- iii. Aplicación o interpretación de la norma. El funcionario presenta un caso específico y requiere una interpretación para aplicar la normatividad.
- iv. Vacío legal. La consulta no se puede resolver a partir de la normatividad. El consultor debe realizar una interpretación a partir de su experticia y brindar una solución viable.

Tabla 14

CLASIFICACIÓN DE CONSULTAS DE ACUERDO CON NIVEL DE COMPLEJIDAD

Nivel de complejidad	Universo	Porcentaje	Muestra
Explicación total de la norma o proceso. Responsabilidades o funciones de un cargo	278	17 %	48
Asunto legal específico que se encuentra resuelto en la norma	687	42 %	64
Aplicación o interpretación de la normatividad	648	40 %	76
Vacío legal	19	1 %	4
TOTAL	1633	100 %	192

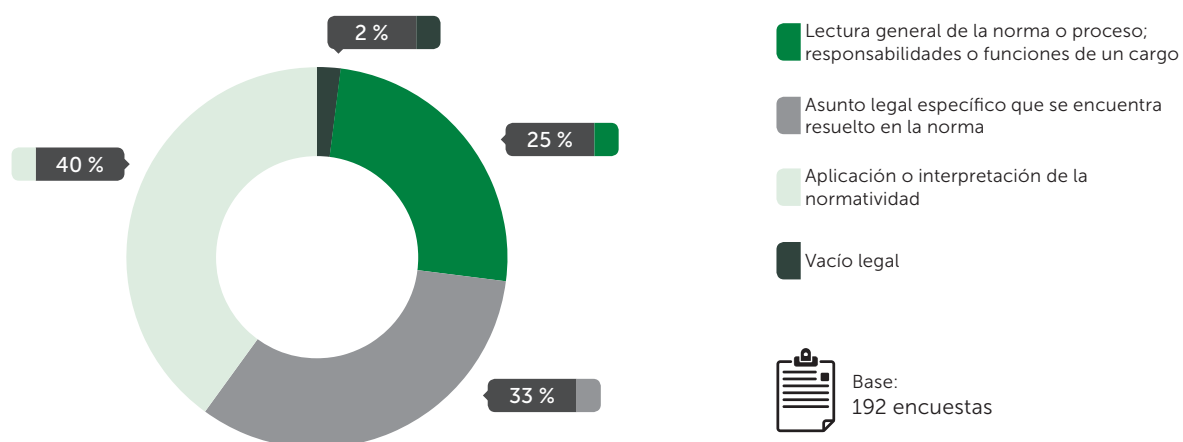


Principales resultados del análisis

De acuerdo con los conceptos desarrollados en el marco analítico y la metodología, en esta sección presentamos las principales frecuencias de las categorías identificadas en cada una de las consultas. Desarrollamos, primero, los resultados de los distintos grados de complejidad presentados en la metodología para, luego, desarrollar las frecuencias en función de las herramientas de la semiótica.

Gráfico 1

NIVEL DE COMPLEJIDAD (%)



3.1 Grado de complejidad del problema a resolver

En el gráfico 1 encontramos que solo el 25% de las consultas recibidas se encuentran en el nivel menos complejo. El 40% de las consultas recibidas requieren la aplicación o interpretación de la normatividad. Además, el 33% de las consultas requieren un conocimiento más especializado sobre la norma en sí. Por lo tanto, podemos afirmar que 3 de cada 4 usuarios que consultan a MaD sobre inversiones poseen un conocimiento más allá de la lectura general de la norma. El conocimiento que solicita es más especializado.

3.2 Nivel de acción

Esta clasificación da cuenta del nivel de acción que tendrá el usuario por la consulta que realiza. Es decir, si el funcionario solo quiere obtener información sobre algún conocimiento general (requerimiento de información) o si necesita realizar un procedimiento (nivel procedimental). A partir de la muestra analizada, observamos que el 79% de las consultas que recibimos se refieren a un procedimiento y solo el 21% a un requerimiento de información. En tal sentido, concluimos que, en 4 de cada 5 consultas analizadas, MaD ayuda a sus usuarios a destrabar o iniciar algún procedimiento de la gestión de las inversiones. Este hallazgo muestra que MaD se encuentra posicionado como un aliado que, más allá de la provisión de información normativa, ayuda a brindar soluciones orientadas a la acción y a facilitar la realización de procedimientos.

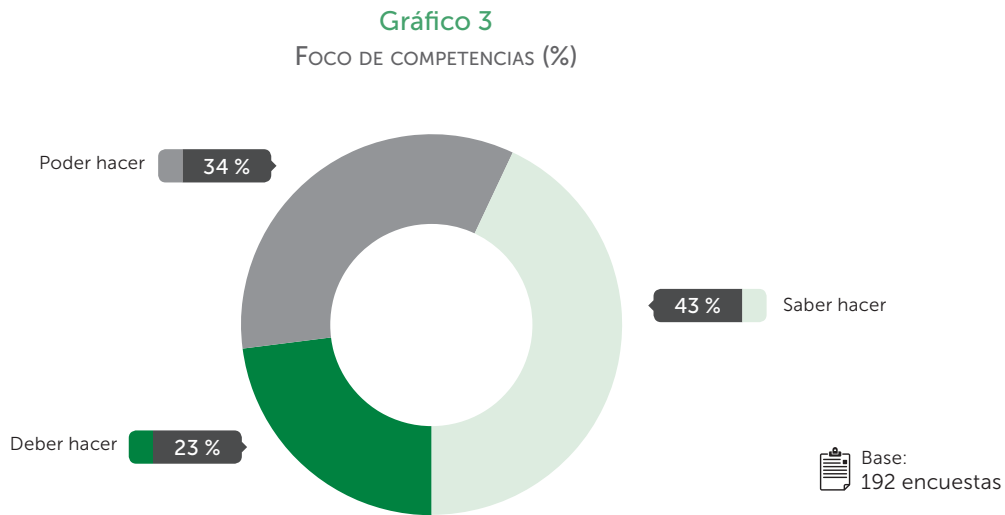
Gráfico 2
NIVEL DE ACCIÓN (%)



3.3 Foco de la competencia

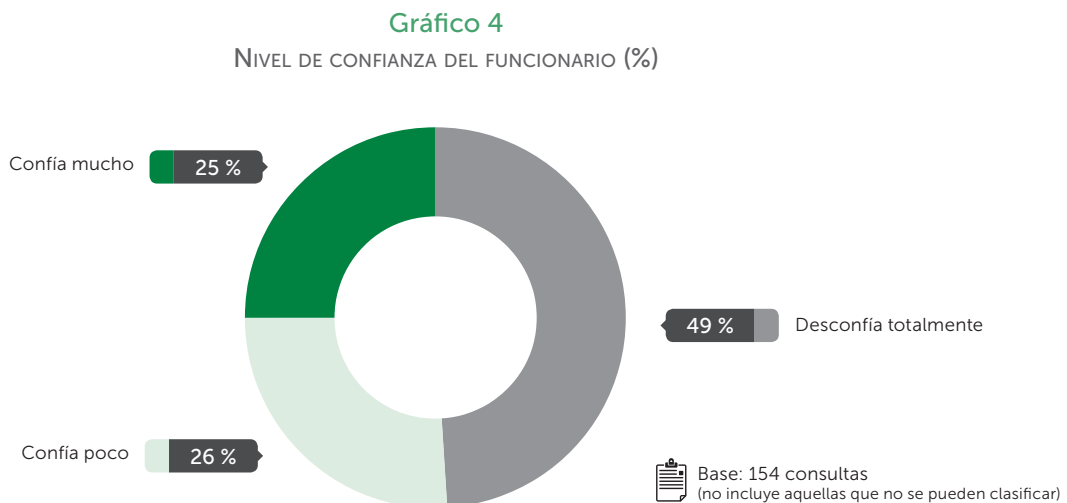
Analizando las competencias que estamos brindando a nuestros usuarios, encontramos que, en concordancia con los resultados en los otros dos niveles, el 34% de las consultas provienen de funcionarios que necesitan empoderarse sobre un "poder hacer" para solucionar un problema, lo cual implicaría que están en el camino hacia la implementación de una "acción creativa". Es decir, el conocimiento aprendido será puesto en práctica y utilizado para poder actuar y lograr un objetivo, ya fuese realizar un procedimiento o solucionar un problema. De otro lado,

casi la mitad de los funcionarios consultan a MaD para obtener un “saber hacer”, es decir tienen un requerimiento de información que los ayudará a solucionar un problema o resolver una duda.



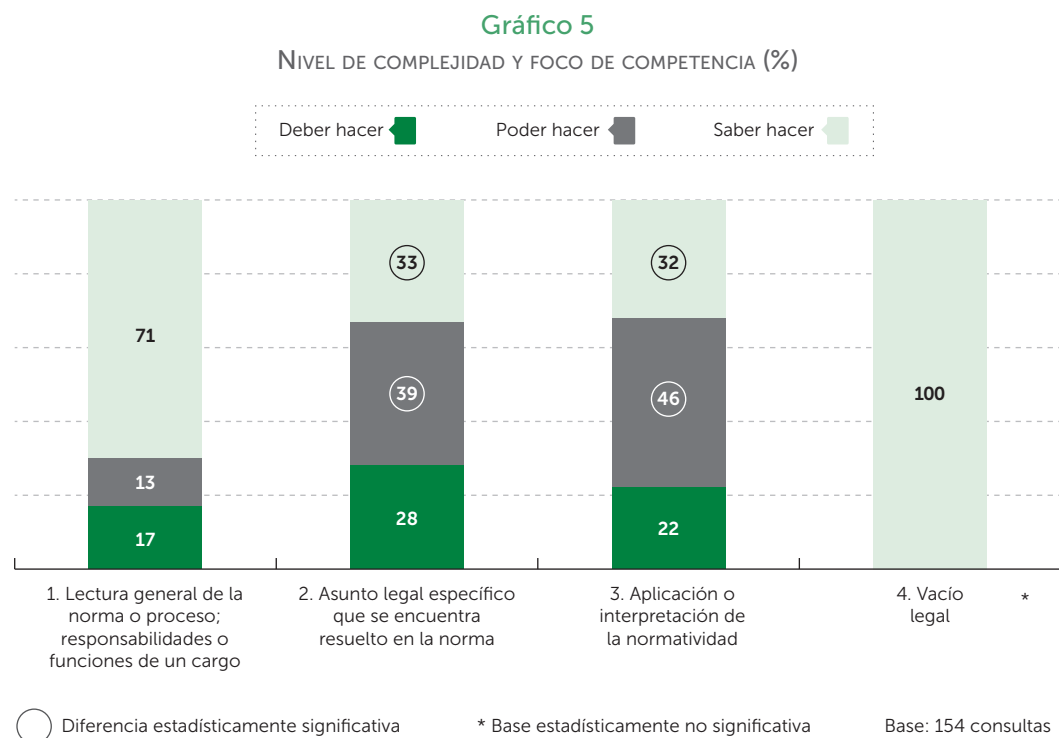
3.4 Nivel de confianza

El análisis del nivel de confianza que tiene el funcionario sobre su propio conocimiento muestra que la mitad de los usuarios que recurren a MaD desconfían completamente de su saber, por lo que se sentirían en total incompetencia. Ellos pertenecen al segmento con mayor necesidad de información al encontrarse seguros de su propio desconocimiento. Sin embargo, encontramos que la cuarta parte de los funcionarios solo necesita la confirmación de la veracidad de su saber para actuar (confía algo); es decir, se sienten más competentes o casi totalmente competentes. Creen, en mayor medida, que pueden hacer el procedimiento por el cual consultan. En estos casos, los usuarios postulan la solución al problema que ellos plantean, pero necesitan la reafirmación de que esta sea la correcta.



3.5 Cruces con el nivel de complejidad

Tomando como base la clasificación del nivel de complejidad de la consulta, cruzamos la data con el resto de niveles de clasificación para identificar posibles relaciones, y presentamos aquellos casos que exhiben diferencias estadísticamente significativas. En primer lugar, indagamos sobre la relación entre el nivel de complejidad de una consulta y la competencia solicitada por el usuario. Encontramos que a medida que aumenta la complejidad disminuyen las consultas sobre un “saber hacer” en un nivel estadísticamente significativo. Asimismo, notamos que, a medida que aumenta la complejidad se incrementa el número de consultas sobre un “poder hacer”. Esto tiene sentido al ser los niveles 2 y 3 aquellos que tienen un conocimiento más especializado sobre la norma, y las consultas suelen referirse a casos específicos o prácticos.



En segundo lugar, cuando analizamos el nivel de confianza que tiene el funcionario sobre su conocimiento según el nivel de complejidad de las consultas, encontramos que la mayoría de las consultas clasificadas en el primer el nivel de complejidad muestran también que el funcionario que la realizó desconfía totalmente de su conocimiento. En cambio, en el segundo y tercer nivel de complejidad encontramos más matices respecto a la confianza que tienen sobre él mismo.

En tercer lugar, en el gráfico 7, observamos que el cruce del nivel de complejidad de la consulta con el tipo de oponente que enfrenta da cuenta de una de las asociaciones más fuertes. A medida que la consulta aumenta su complejidad, es más frecuente la aparición de oponentes pragmáticos. Es decir, el oponente no es la falta de conocimiento, sino, más bien, un actor o ente externo al funcionario (una norma, una persona, una entidad, etc.). Por lo tanto, la complejidad del escenario que enfrenta el funcionario es mayor en tanto estén involucrados factores externos a él mismo.

Gráfico 6

NIVEL DE COMPLEJIDAD Y NIVEL DE CONFIANZA (%)

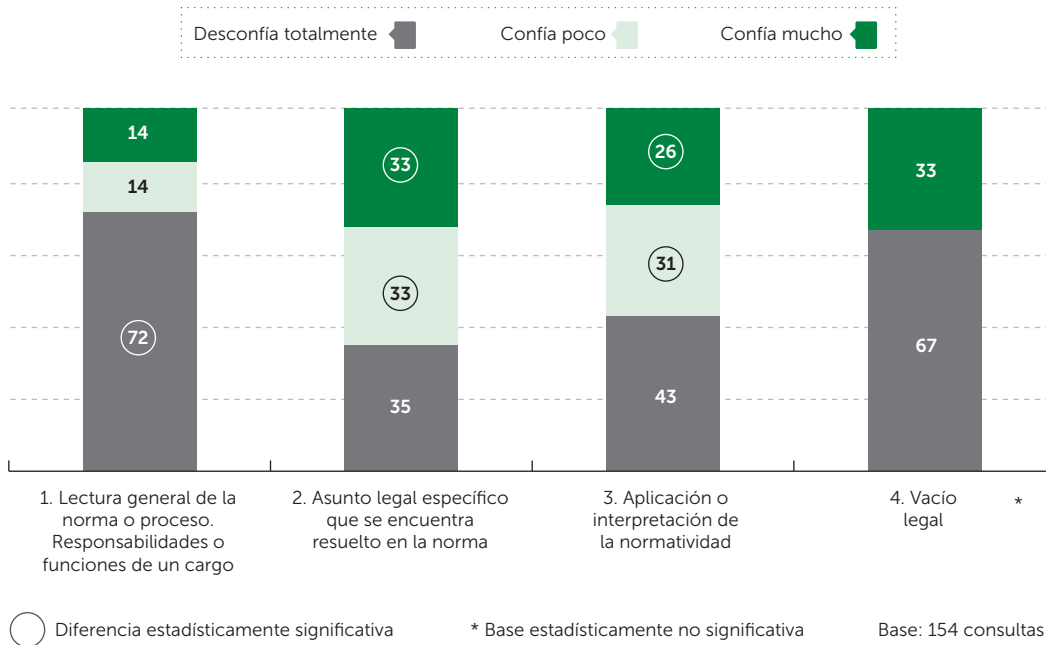
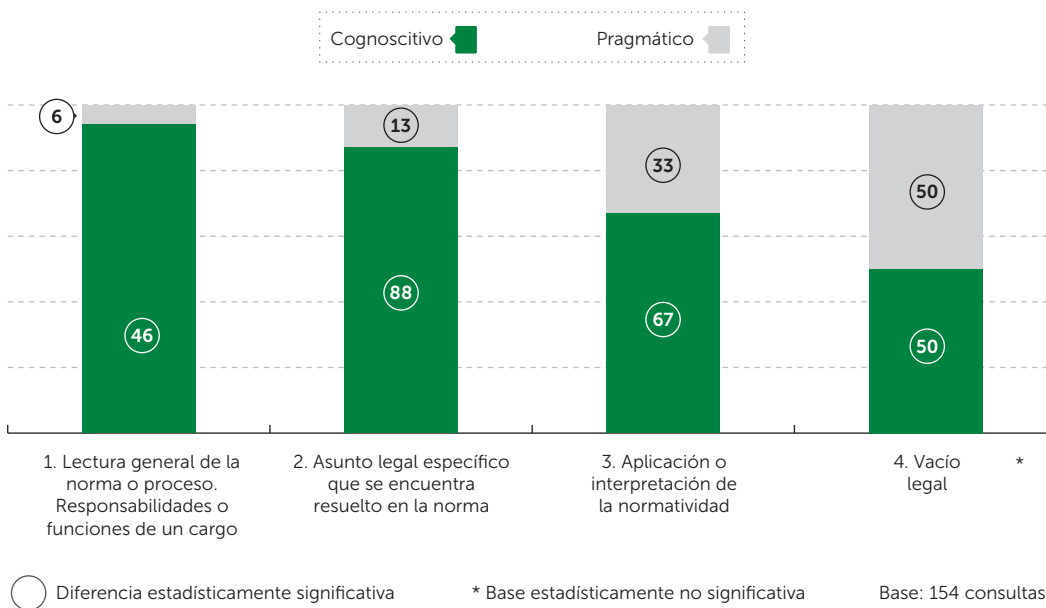


Gráfico 7

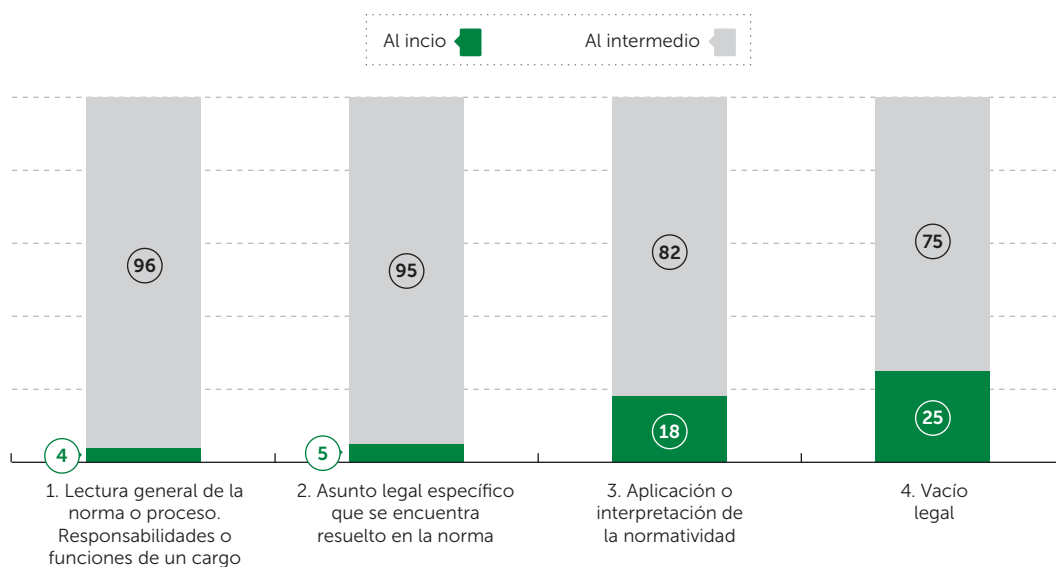
NIVEL DE COMPLEJIDAD Y TIPO DE Oponente (%)



Finalmente, en la misma línea que el cruce anterior, encontramos que el tiempo de aparición del oponente también resulta importante. Si bien las diferencias no son estadísticamente significativas, es posible observar un patrón: conforme aumenta el grado de complejidad de las consultas, la cantidad de veces que el oponente aparece al inicio del relato se incrementa. No obstante, también notamos que en la mayoría de los casos el oponente aparece al intermedio de la historia o procedimiento.

Gráfico 8

NIVEL DE COMPLEJIDAD Y TIEMPO DE APARICIÓN DEL Oponente (%)



* Base estadísticamente no significativa

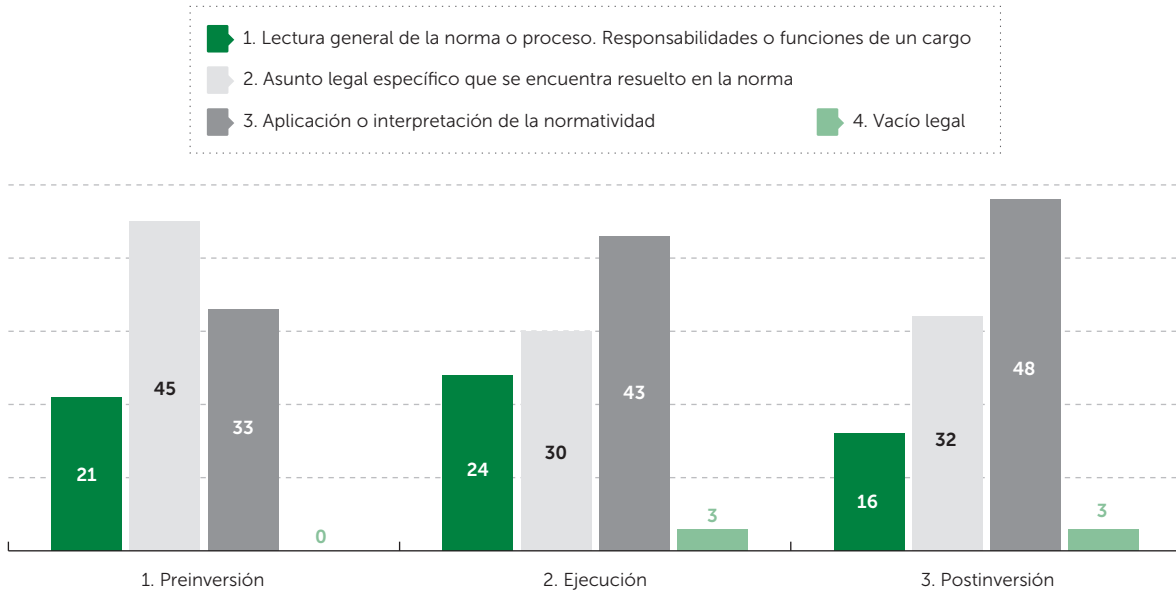
3.6 Cruces con los momentos del ciclo de inversión

Con el objetivo de analizar las categorías utilizadas en función de los momentos del ciclo de inversión, cruzamos la información a fin de evaluar si existen diferencias entre las competencias requeridas en cada momento del ciclo de proyecto. En primer lugar, en el siguiente gráfico, a pesar de que la diferencia no es estadísticamente significativa, encontramos que en las dos últimas etapas del ciclo de proyectos hay una mayor cantidad de consultas que requieren una explicación sobre la aplicación de la norma. En ambos casos, esto puede deberse a que la normativa no es muy clara o no está muy desarrollada tanto para la etapa de ejecución de proyectos como para la postinversión. En el caso de la etapa de ejecución de proyectos, consideramos, además, que muchas veces los problemas se arrastran desde el diseño defectuoso de los perfiles, que no responden a la realidad y, por lo tanto, el funcionario se encuentra ante una gran dificultad al iniciar la ejecución del proyecto. El ejemplo más claro de esto suele ser la diferencia del presupuesto aprobado de acuerdo con el perfil y expediente técnico, y el gasto real que requiere la obra. Por otro lado, en postinversión, la poca claridad normativa para el cierre y liquidación de proyectos ilustra las dificultades en esta etapa.

En segundo lugar, cuando observamos las diferencias en cuanto a las competencias que MaD brinda a los usuarios, encontramos que en la etapa de postinversión los usuarios buscan, con mayor frecuencia, un empoderamiento de un deber-hacer, lo que también puede asociarse a un menor desarrollo de la normativa en esta etapa, ya que las funciones y deberes que tiene que asumir el funcionario son más difusas. Por ejemplo, la normativa sobre las evaluaciones ex-post se encuentra poco desarrollada. Otro caso ejemplar es la operación y mantenimiento de los proyectos de inversión, los cuales también se ven afectados por la poca claridad normativa en el cierre y liquidación mencionada anteriormente, debido a

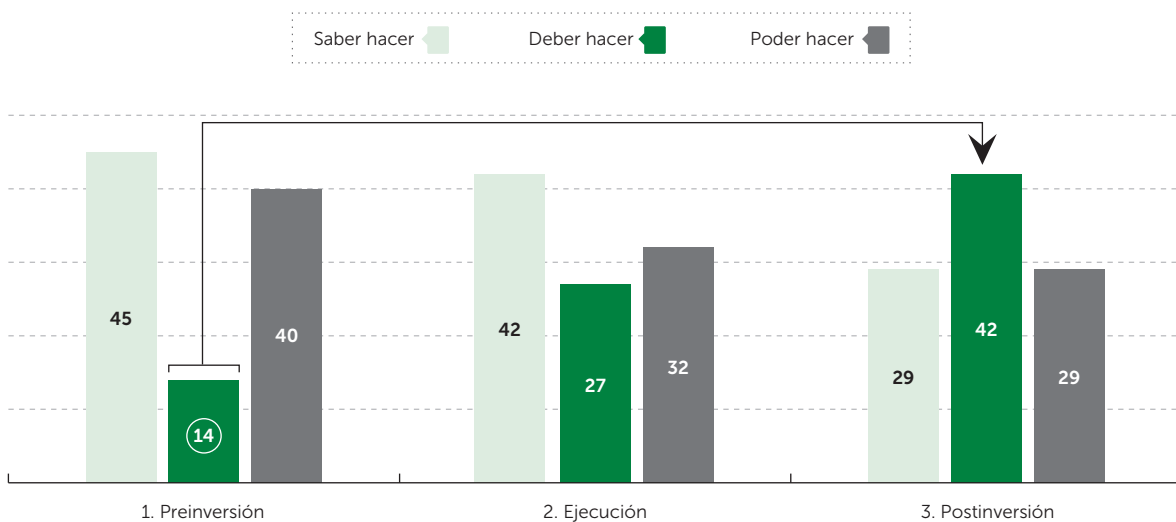
que, sin haber completado ese paso previo, no se puede dar mantenimiento a la infraestructura.

Gráfico 9
ETAPAS DEL CICLO POR NIVEL DE COMPLEJIDAD (%)



En esta misma línea, encontramos que en la etapa de preinversión, existen menos consultas sobre un “deber hacer”. Por el contrario, la mayoría de las veces se refieren a un “saber hacer” o a un “poder hacer”, lo cual coincide con que la normativa se encuentre más desarrollada y las funciones y responsabilidades de las diferentes áreas de la municipalidad estén bien descritas, y que, por lo tanto, requieran conocimientos específicos para emprender una acción.

Gráfico 10
ETAPAS DEL CICLO POR FOCO DE COMPETENCIA (%)



○ Diferencia estadísticamente significativa

* Base estadísticamente no significativa

Base: 154 consultas

En tercer lugar, cuando cruzamos la información según el nivel de confianza que tiene el funcionario sobre su propio conocimiento encontramos una mayor cantidad de diferencias significativas entre las etapas. Más de la mitad del universo evaluado (59%) desconfía totalmente sobre su conocimiento en temas de preinversión y, en el otro extremo, la mayoría confía poco en su saber en la etapa de postinversión.

Gráfico 11

ETAPAS DEL CICLO POR NIVEL DE CONFIANZA SOBRE SU CONOCIMIENTO

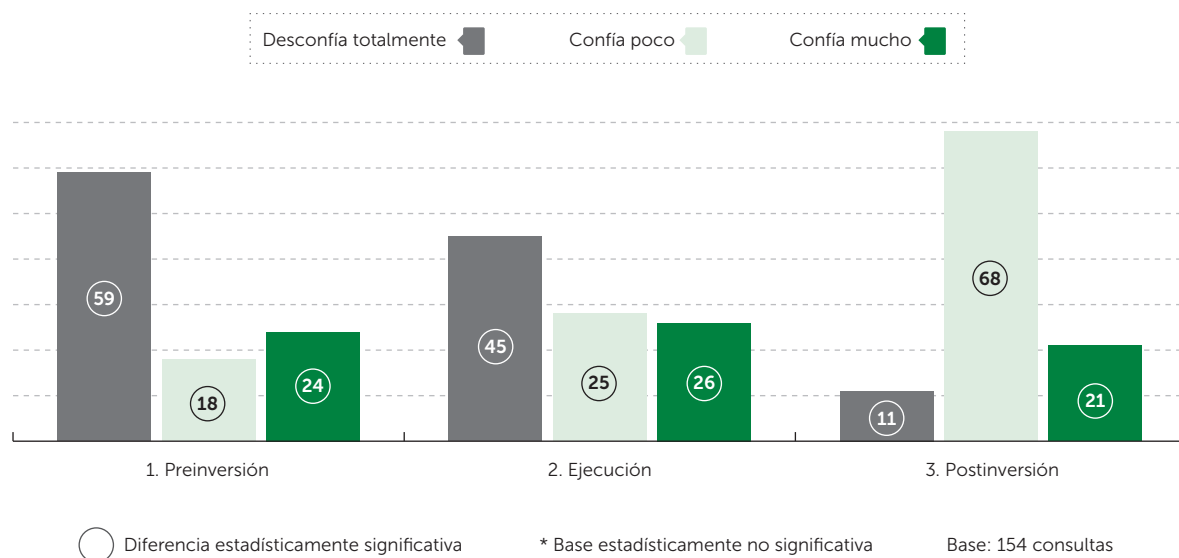


Tabla 15

RESUMEN DE MAYORES FRECUENCIAS SEGÚN ETAPA DEL CICLO DE INVERSIÓN

Etapa	Nivel de dificultad	Requerimiento de información o procedimiento	Competencia que desean obtener	Nivel de confianza sobre el conocimiento del funcionario
Preinversión	2. Asunto legal específico	Procedimiento	Saber / Poder hacer	Desconfía totalmente*
Ejecución	3. Aplicación o interpretación	Procedimiento	Saber hacer	Desconfía totalmente*
Postinversión	3. Aplicación o interpretación	Procedimiento	Deber hacer*	Confía poco*

*Diferencia estadísticamente significativa

Cuando analizamos la información para identificar la mayor frecuencia en cada caso, encontramos que, a medida que se avanza en el ciclo de proyectos, los requerimientos de información son más complejos. Así, en los momentos de ejecución y postinversión, los usuarios buscan asistencia en la aplicación o interpretación de las normas, y no solo informarse sobre un asunto legal específico. Asimismo, en la etapa de postinversión, los funcionarios requieren conocer en mayor medida cuáles son sus obligaciones (el "deber hacer"), pues estas no están del todo estipuladas en la normativa. Esto produce que quien realiza consultas en esta etapa usualmente confíe poco en su conocimiento (incertidumbre).



PARTE II

Los servicios de Municipio al Día y sus principales indicadores



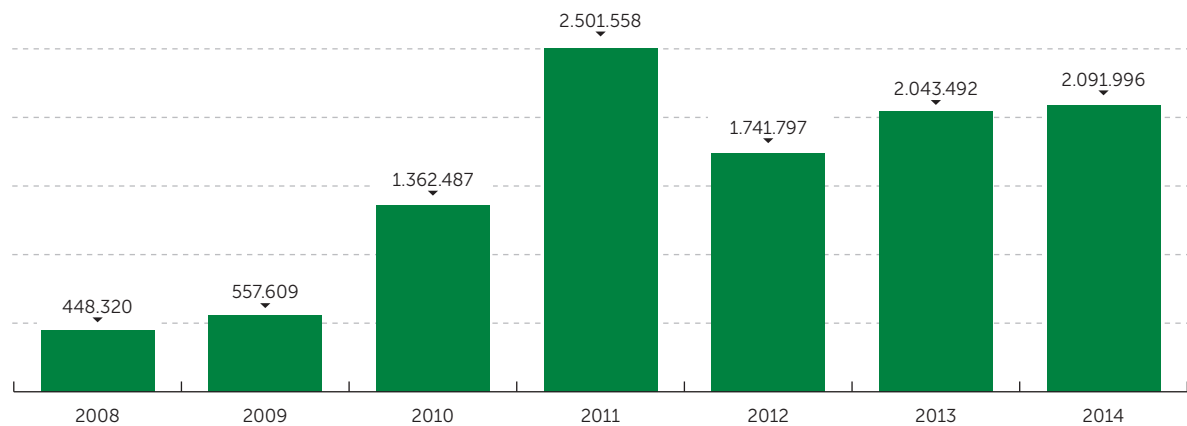
Desde el año 2008, a partir de la alianza entre el Instituto de Estudios Peruanos y la Corporación Financiera Internacional, se desarrolló una nueva plataforma que permite almacenar la información generada por la interacción de los usuarios con el portal; así, contamos con un reporte completo de estadísticas sobre el uso de cada servicio. En este periodo también se desarrolló la intranet y el ajuste al diseño y estructura del portal con el fin de hacerlo visualmente más atractivo y de uso más amigable para los usuarios. Las principales innovaciones fueron las siguientes:

- Se desarrolló un sistema de encuestas avanzado.
- Se adaptó el formulario de correo electrónico para ser utilizado en encuestas.
- Se generó el registro de usuarios.
- Se habilitó la opción de exportación de datos a tablas de Excel.
- Se desarrolló un nuevo diseño del portal para: (1) incorporar a MaD en el campo de las redes sociales y (2) migrar la data a una plataforma más avanzada.

4.1 Visitas al portal

Con las posibilidades que la nueva plataforma ofrece para el registro de estadísticas, hemos sistematizado los principales logros del proyecto en relación con cada uno de los servicios. Entre 2008 y 2014, el portal ha acumulado 10.747.259 visitas, y, en promedio, los usuarios permanecen en la página 3:42 minutos. Asimismo, observamos en el gráfico 12, que la tendencia de la cantidad de visitas es creciente, con un pico en 2011 debido al inicio de una nueva gestión.

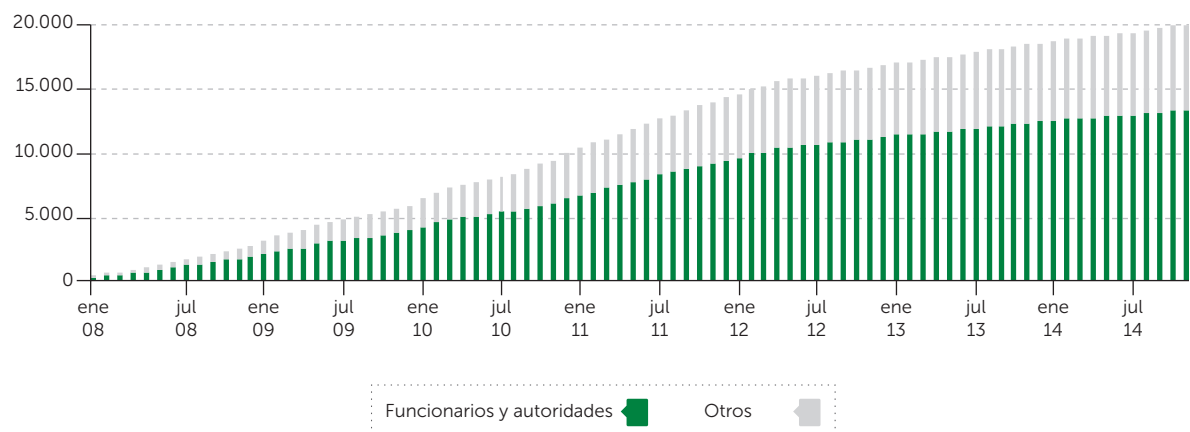
Gráfico 12
VISITAS ANUALES AL PORTAL DE MUNICIPIO AL DÍA ⁸



4.2 Usuarios registrados

Actualmente MaD cuenta con 20.238 usuarios registrados, distribuidos en todas las provincias a nivel nacional.⁹ En el año 2011, el registro de nuevos usuarios tuvo un punto máximo, lo que fue generado por el inicio de las nuevas gestiones locales. Luego, desde 2011, a pesar de que la tendencia de nuevos registros ha decrecido, las visitas a la web se han mantenido en niveles altos.

Gráfico 13
USUARIOS REGISTRADOS



La mayoría de usuarios registrados en el portal provienen de Lima. En segundo lugar, con más de mil usuarios de diferencia, se encuentra Cusco. Una barrera que tiene el proyecto es el acceso a internet. La tasa de penetración en el Perú es 38,2% a nivel nacional,¹⁰ con lo cual este resulta ser un factor determinante al analizar el registro de usuarios y uso del portal. Sin embargo, también hemos identificado la

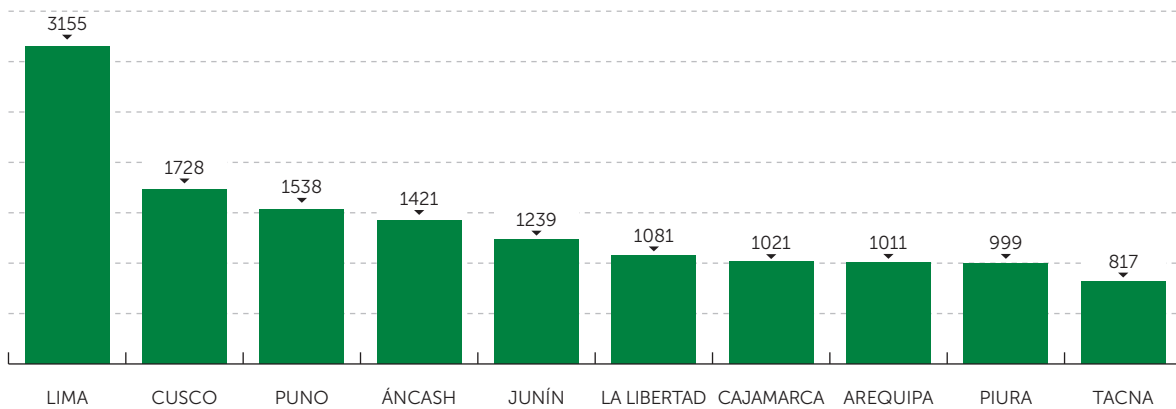
8. Cada vez que una persona entra al portal es una visita al dominio <www.municipioaldia.com.pe>.

9. Hasta diciembre de 2014.

10. Véase <<http://www.siliconweek.com/actualidad/asi-esta-la-penetracion-de-internet-en-los-distintos-paises-de-america-latina-50033>>.

presencia de usuarios registrados provenientes de algunos distritos donde aún no se cuenta con acceso a internet. Ello se debe a la amplia movilidad de los funcionarios municipales y a que, dada su necesidad de acceder a sistemas basados en la web (como son el sistema de contrataciones, presupuesto, tesorería, SNIP, etc.), requieren desplazarse a zonas conectadas para poder cumplir con sus labores. Aprovechando ese desplazamiento, hacen uso de MaD.

Gráfico 14
USUARIOS REGISTRADOS SEGÚN REGIÓN (TOP 10)



4.3 Servicios del portal

Municipio al Día es una plataforma virtual que ofrece, de manera gratuita, información y asesoría a las autoridades y funcionarios de las municipalidades de todo el Perú. Además, ofrece una gama completa de servicios con el fin proporcionar a los usuarios toda la información necesaria para la gestión en un único portal. Los principales componentes se listan en el siguiente cuadro y se describen a continuación:

Tabla 16
LISTA DE COMPONENTES Y SERVICIOS DE MUNICIPIO AL DÍA

Componente	Objetivo	Servicios	Descripción
Absolución de consultas relacionadas a la inversión y gestión municipal	Proveer información y asesoría especializada que contribuya a una toma de decisiones más informadas sobre la gestión municipal.	Consultas directas Consultas frecuentes	Es un servicio mediante el cual funcionarios, autoridades y actores sociales locales pueden acceder a un conjunto de expertos en diversos temas de la gestión municipal a fin de absolver sus dudas de manera rápida y directa. Sección que contiene un banco de 1970 consultas frecuentes clasificadas y accesibles a través de un buscador especializado sobre la gestión e inversión municipal.
Información actualizada sobre inversión y gestión municipal	Proveer información, normas legales y material de capacitación que contribuyan a la ampliación del conocimiento y al fortalecimiento de capacidades de gestión de los funcionarios municipales.	Boletín municipal y Calendario de la gestión Consulta del mes Consejo del mes Actualidad Biblioteca	Boletín mensual que contiene actualizaciones sobre las últimas normas legales relacionadas al ámbito municipal. También contiene un calendario con las obligaciones próximas a cumplir. Todos los meses se selecciona una consulta hecha por alguno de nuestros usuarios y la publicamos resuelta en el portal y el boletín municipal. Según la coyuntura, se publica un consejo que oriente a los funcionarios sobre aspectos específicos de la gestión. Se publican noticias diarias relevantes para la gestión municipal, así como oportunidades de capacitación. Repositorio de normas legales, instrumentos de gestión y otros materiales de capacitación.
Mercado de servicios profesionales	Contribuir a la articulación de la oferta y la demanda de servicios profesionales en los gobiernos locales. Esta contribución consiste en compilar una base de datos de consultores independientes especializados en diversos temas de gestión municipal, que deberán cumplir con los requisitos exigidos por el Estado.	Mercado de servicios	Es un servicio que conecta a especialistas en gestión municipal con municipalidades que requieren sus servicios, a través de un buscador inteligente, comunicaciones periódicas de convocatorias y otras oportunidades laborales, o de servicios especializados.

4.3.1 Consultas en línea

i. Consultas directas

Originalmente, MaD proveía el servicio de consultas directas por medio de correos electrónicos, formato con el cual no era posible recoger estadísticas del servicio para analizar sistemáticamente el flujo de consultas. Con el diseño de la nueva plataforma, en 2008, se desarrolló una intranet que facilitó la administración de las consultas de manera centralizada, lo que permitió dar respuesta a las consultas en un plazo de tres a cinco días útiles. En adelante, se estableció un proceso que opera alrededor del moderador, que cumple una función de doble derivación.

En primera instancia, el moderador deriva las consultas recibidas a los consultores de acuerdo con su especialidad temática. En segunda instancia, recibe las respuestas y revisa su calidad antes de derivarlas al usuario o devolverla con comentarios al consultor, de ser necesario. Además, el nuevo sistema permite al moderador clasificar la consulta temáticamente y recomendar una consulta para su conversión en consulta frecuente. Finalmente, todas estas actividades son registradas por el sistema, lo que permite:

- a. Disponer de toda la información de las consultas en una sola base de datos.
- b. Dar seguimiento al circuito de cada consulta y respuesta, y al desempeño de los consultores contratados para la absolución de consultas.
- c. Medir indicadores relacionados con la calidad del servicio, como dar la opción a los usuarios a calificar las consultas y medir el tiempo de respuesta.
- d. Clasificar cada consulta de acuerdo con una matriz temática de tres niveles.

De otro lado, se consolidó la estructura a las respuestas, asegurando que cada una tuviera tres cuerpos: una respuesta clara y concisa a la consulta, una explicación que desarrolla la respuesta y un marco legal que sustente la explicación. Adicionalmente, el sistema da a los consultores la posibilidad de adjuntar la buena práctica relacionada a la respuesta.

A partir de marzo de 2011, y dado que la creciente demanda de consultas tenía un impacto significativo sobre el presupuesto del proyecto, se ajustaron los criterios de atención de consultas directas para hacer el servicio más restringido y focalizado a las municipalidades de menores recursos y priorizadas por el proyecto. Es preciso señalar que estos ajustes no afectaron la demanda por nuestros servicios, la cual continuó creciendo.

Hasta la fecha¹¹ hemos absuelto 34.267 consultas sobre gestión municipal. En promedio, recibimos alrededor de 450 consultas mensuales, a las cuales aplicamos los filtros de selección mencionados previamente. Sin embargo, con excepción del año 2014, la cantidad de consultas respondidas se ha mantenido estable y la base de datos recogida mediante este servicio es uno de los principales valores que tiene el proyecto. Dicha base de datos reúne las necesidades de información en los últimos seis años, lo cual puede servir como insumo principal para elaborar un plan de desarrollo de capacidades que logre adaptarse a las necesidades de los funcionarios según su contexto.

11. Diciembre de 2014.

Cuando observamos la distribución de las consultas directas respondidas, Cusco y La Libertad son los principales usuarios del sistema de consultas directas. Por otro lado, en los últimos lugares encontramos a Madre de Dios, San Martín y Callao. Cabe mencionar que el acceso al servicio de consultas fue restringido para los usuarios de la ciudad de Lima a partir del segundo semestre (setiembre de 2011-marzo de 2012).

La gran mayoría de consultas directas se refieren a sistemas administrativos y, en segundo lugar, con mucha distancia, se refieren a organización y gestión municipal. El tema menos consultado históricamente es aquel referido a la gestión del desarrollo territorial.

Gráfico 15

CONSULTAS DIRECTAS RESPONDIDAS SEGÚN REGIÓN

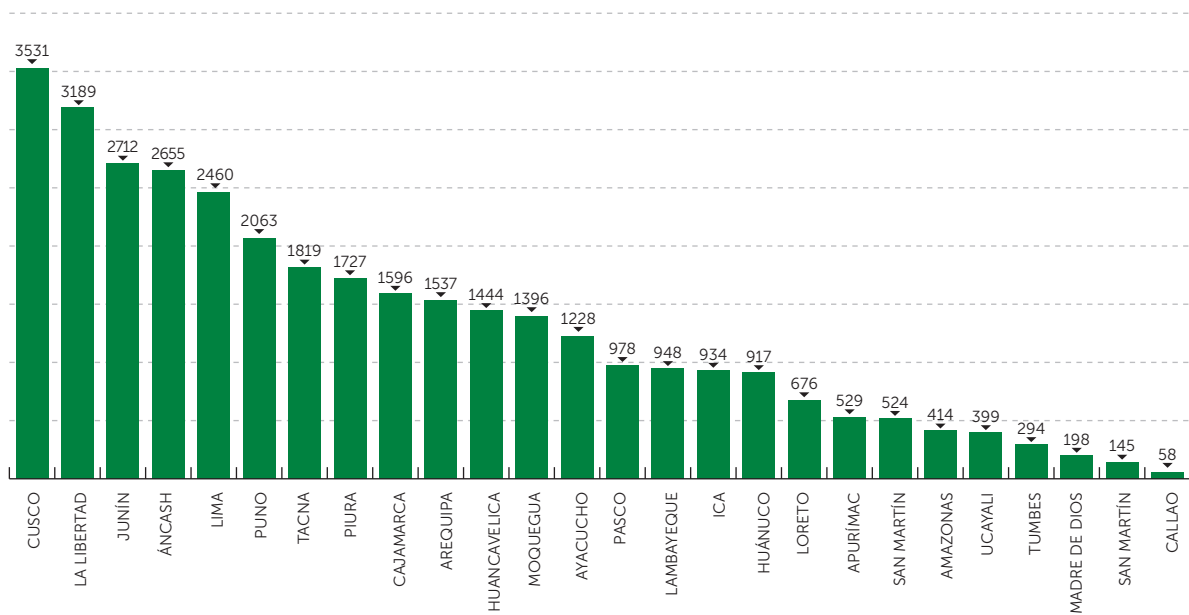
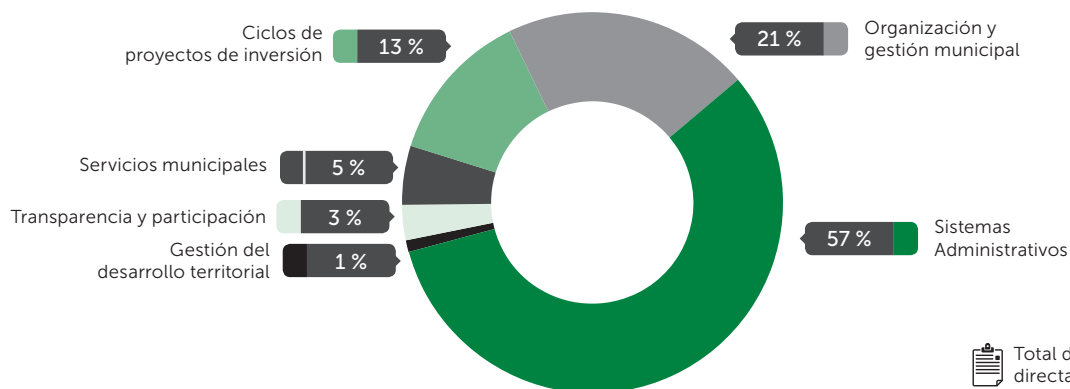


Gráfico 16

CONSULTAS DIRECTAS RESPONDIDAS POR TEMA

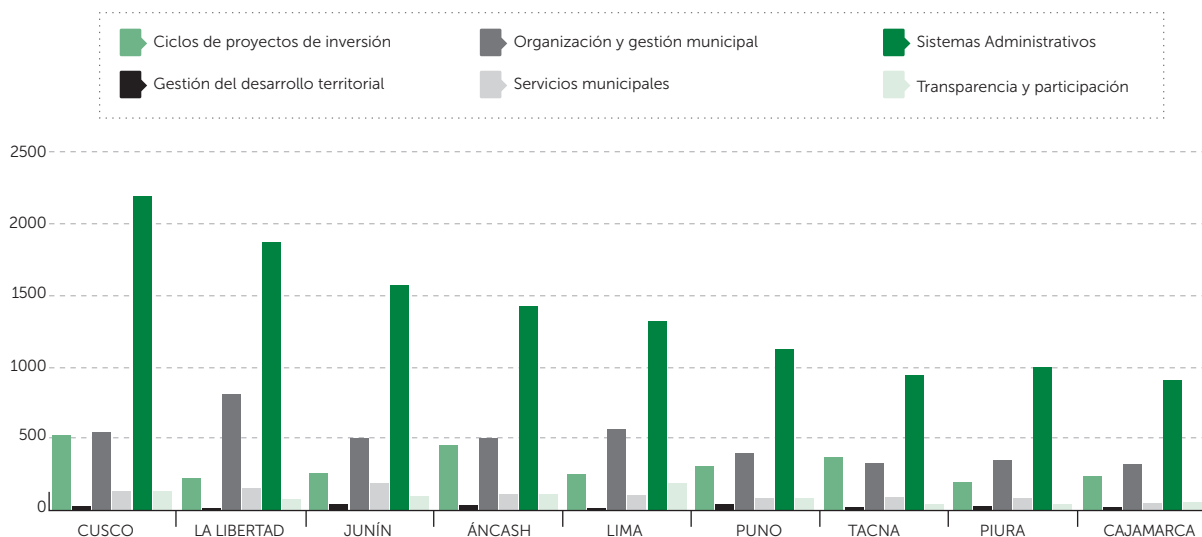


Si analizamos la distribución de consultas dentro de cada región, vemos que, en todos los casos, sistemas administrativos es el tema más consultado. Sin embargo, en cuanto a organización y gestión municipal, encontramos que este tiene mayor importancia en La Libertad, a diferencia de las otras regiones. Por otro lado, sobre el tema de transparencia y participación ciudadana también encontramos una mayor incidencia en Lima, en comparación con otras regiones.

Finalmente, si analizamos los subtemas en cada grupo de consultas, encontramos que el gran subtema de consulta en MaD es el sistema de personal, el cual reúne el 37% de las consultas de la categoría de sistemas administrativos. En este caso, hemos encontrado que muchas consultas se deben a que se desconoce completamente la normativa o los procedimientos a seguir sobre la situación que enfrentan. Además, en muchos casos, no saben aplicarla al contexto específico en el que se encuentran.

Gráfico 17

CONSULTAS DIRECTAS RESPONDIDAS POR TEMA Y REGIÓN (TOP 10)



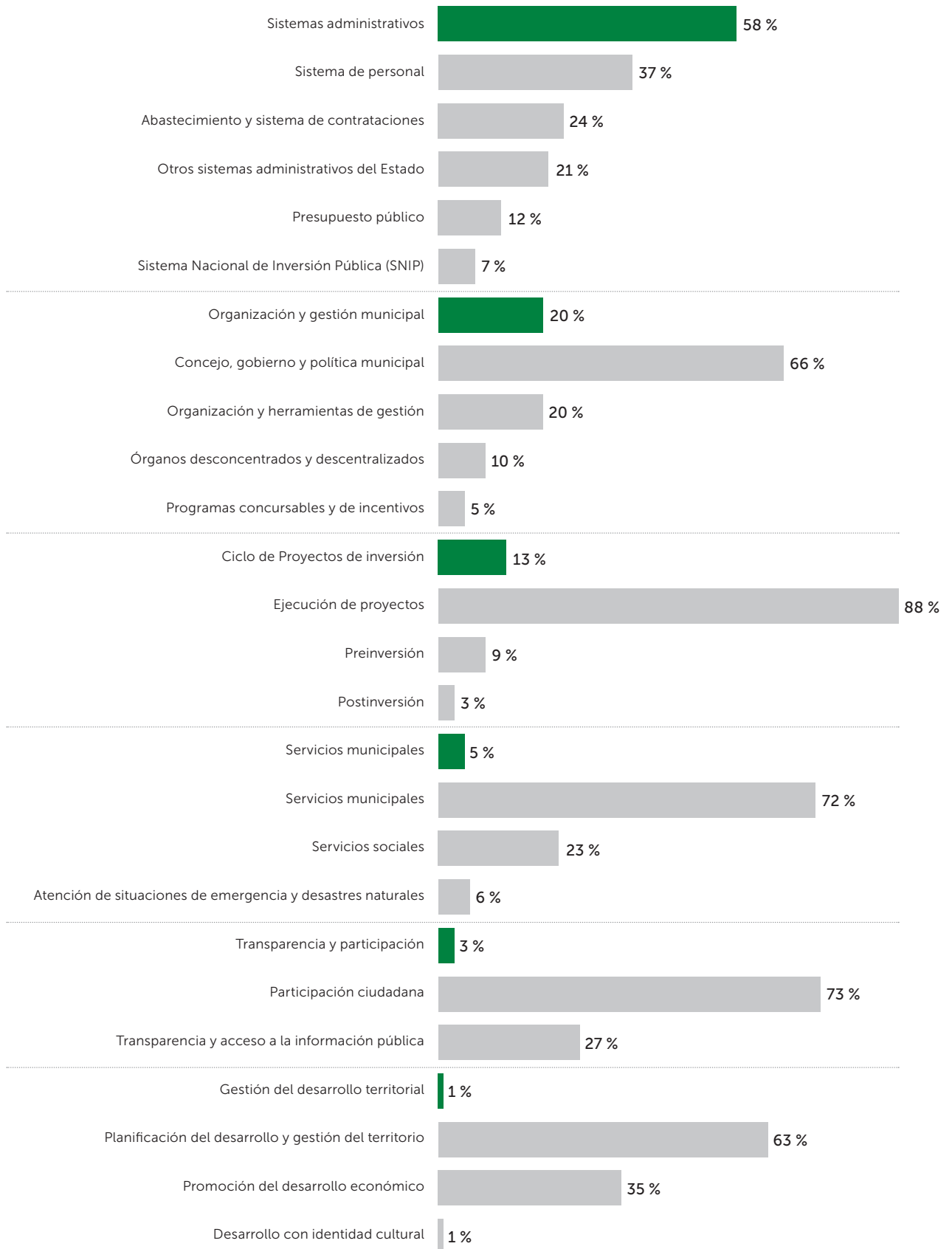
En segundo lugar, en cuanto a la organización y gestión municipal, el tema más consultado es aquel referido al concejo, gobierno y política municipal, tema que reúne alrededor del 70% de las consultas.

En tercer lugar, advertimos que las consultas sobre el ciclo de proyectos de inversión se centran principalmente en la etapa de ejecución de proyectos. Como veremos más adelante, encontramos que muchas veces sucede que la planificación de los proyectos de inversión no va de la mano con la realidad. Es en esta etapa donde surgen mayores problemas, sobre todo en la interpretación y aplicación de la norma.

La base de datos de MaD podría dar luces sobre adónde debería orientar el gobierno sus capacitaciones; además, puede ser analizada desde muchos ángulos para obtener nuevos hallazgos sobre las necesidades y brechas de información entre los servidores públicos.

Gráfico 18

CONSULTAS DIRECTAS RESPONDIDAS SEGÚN SUBTEMA

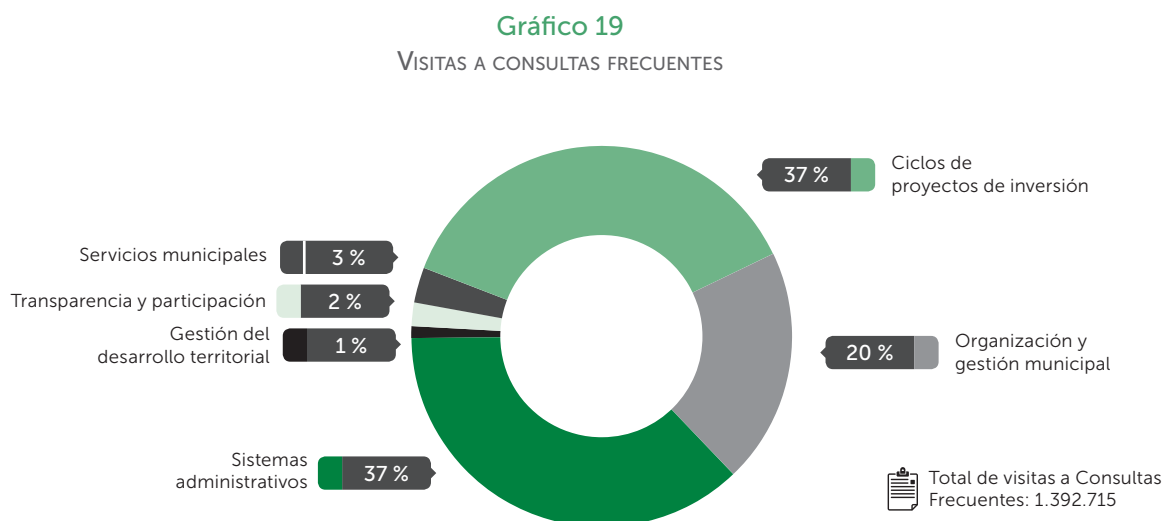


ii. Consultas frecuentes

Entre noviembre de 2007 y enero de 2008, la IFC ingresó al portal el primer paquete de consultas frecuentes sobre inversión municipal. Se construyó, en ese aspecto, un sistema de consultas con un buscador, una clasificación, la exportación de la base de datos de consultas directas y la opción que permite a los usuarios calificar las consultas frecuentes. A la fecha, este servicio ha sido el más exitoso, con una sección visitada 1.392.715 visitas.¹² Una serie de características de este servicio explica estos resultados.

En primer lugar, con las consultas frecuentes, los usuarios tienen acceso inmediato a la solución de su duda, a diferencia del periodo de tres a cinco días que tarda la respuesta a las consultas directas. En segundo lugar, las consultas frecuentes son costo-eficientes, pues se crean a partir de las consultas directas, por lo que con el costo asumido en una consulta directa se atiende a todos los usuarios que visiten la consulta frecuente. Además, las consultas frecuentes se derivan a partir de consultas realizadas por nuestros usuarios, es decir, son preguntas basadas en la experiencia y que reflejan la necesidad de información por parte de otros funcionarios. Finalmente, dada la popularidad de esta sección, es necesaria su permanente actualización conforme a las modificaciones normativas.

A diciembre de 2014, el portal cuenta con un total de 1970 consultas frecuentes. La mayoría de visitas se divide entre las áreas de Sistemas administrativos y Ciclos de proyectos de inversión, cada área con 37% del total de consultas a la base de datos.



4.3.2 Información municipal

i. Boletín municipal y calendario de la gestión

Durante el trimestre agosto-octubre 2008 se incorporaron los boletines electrónicos mensuales de legislación municipal como parte de los servicios de apoyo de la IFC. A partir de 2011, se añadió una sección sobre jurisprudencia constitucional, que permite a los funcionarios municipales contar con criterios claros para la

12. Hasta diciembre de 2014.

Imagen 1

BOLETÍN



Municipio al Día

Portal para el fortalecimiento de la gestión y la inversión municipal

Boletín Municipio al Día N° 69
Lunes 12 de Noviembre del 2011

REGÍSTRESE AQUÍ
VISITE CONSULTAS FRECUENTES

CALENDARIO DE LA GESTIÓN

15

1

15

1

OBLIGACIONES MUNICIPALES PRÓXIMAS A VENCER:

Enero 2012

S	M	T	W	T	F	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

Febrero 2012

S	M	T	W	T	F	S
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

Lunes, 10 de Octubre de 2011
Deben formalizarse las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático aprobadas en el mes de setiembre. [Ver más](#)

EDITORIAL

Estimados usuarios

Durante el mes de setiembre se emitió el Decreto de Urgencia N° 054-2011 por medio del cual el gobierno busca dinamizar la ejecución de los proyectos de inversión pública con el objeto de prevenir que el mayor deterioro del entorno internacional y la subejecución de la inversión pública de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales impliquen un riesgo para el crecimiento económico durante los próximos meses. Asimismo autoriza un crédito suplementario para financiar la ejecución de proyectos de inversión pública a cargo de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Por otro lado, autoriza la entrega de un Bono de Incentivo por la ejecución eficaz de inversiones (BOI) a favor de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que cumplan con las metas de ejecución del presupuesto institucional modificado del pliego en materia de inversiones. Para el caso de los Gobiernos Locales, el mencionado Bono se enmarca en la finalidad de mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto, de acuerdo al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, para cuyo efecto se toma en cuenta el índice de distribución, la clasificación de municipalidades y las pautas para la utilización de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Complementariamente fue emitido, por medio del Decreto Supremo N° 174-2011-EF el procedimiento para la asignación de los recursos de dicho bono.

Finalmente, cabe mencionar la importancia nacional que reviste la aprobación de la Ley de Consulta Previa 29785 no solo para la reducción de conflictos sociales y ambientales, sino fundamentalmente para hacer prevalecer los derechos de los pueblos indígenas y originarios. Dicha norma desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa, respecto a las medidas legislativas o administrativas de las entidades del Estado, que les afecten directamente.

Esperamos que el presente boletín sea de su utilidad.

NORMAS LEGALES

LEGISLACIÓN GENERAL

- » Medidas Legislativas O Administrativas Serán Sometidas A Consulta Previa A Los Pueblos Indígenas U Originarios, Reconocido En El Convenio 169 De La Oit. [Ver más](#)
- » Recientemente Creado Consejo Economico Y Social Adscrito A La Pcm Será Un Mecanismo De Diálogo Y Formulación De Propuestas De Políticas Y Reformas Estructurales. [Ver más](#)

GESTIÓN DEL DESARROLLO

- » Disponen Publicación De Proyecto De Reglamento Del Registro Único De Infractores Y Sanciones Ambientales. [Ver más](#)

GESTIÓN PRESUPUESTAL

- » Establecen Procedimientos Para Bono De Incentivo Por La Ejecución Eficaz De Inversiones [Ver más](#)

CANÓN MINERO

- » Modifican La Ley 28258, Ley De Regalía Minera. [Ver más](#)
- » Congreso Aprobó Ley Que Grava La Utilidad Operativa Obtenida Por Los Sujetos De La Actividad [Ver más](#)
- » Congreso Aprobó Ley Que Establece El Marco Legal Del Gravamen Especial A La Minería. [Ver más](#)
- » Reglamento De La Ley N° 29790 Del Marco Legal Del Gravamen Especial A La Minería. [Ver más](#)

SERVICIOS PÚBLICOS

- » Medidas Legislativas O Administrativas Serán Sometidas A Consulta Previa A Los Pueblos Indígenas U Originarios, Reconocido En [Ver más](#)
- » Recientemente Creado Consejo Economico Y Social Adscrito A La Pcm Será Un Mecanismo De Diálogo Y Formulación De Propuestas De Políticas Y Reformas [Ver más](#)

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

- » Se Establecen Los Plazos Para Información Y Contable De La Cuenta General De La Republica. [Ver más](#)
- » Plazo De Prescripción De Procesos Sancionadores En Trámite Ante Tribunal Fiscal Fue Suspenso [Ver más](#)
- » Medidas Para Dinamizar La Ejecución De La Inversión Pública Que Afronete Ocasional Contexto De Crisis, Entre Estas Crea Un Bono De Incentivo Por La [Ver más](#)
- » Dictan Normas Aplicables Al Arbitraje En Las Relaciones Colectivas. [Ver más](#)
- » Entidades Públicas Deberán Aplicar Las Reglas Y Procedimientos Referidos A Temas Disciplinarios Para Contratados Bajo El Regimen Cas [Ver más](#)
- » Servir Dispuso El Inicio De Normatividad Referida A Temas Administrativos Y Disciplinarios Para Contratados Bajo El Regimen Cas. [Ver más](#)

CONSULTA DEL MES

¿Es posible realizar modificaciones presupuestarias en la distribución del monto del FONCOMUN recibido, para asignar un porcentaje mayor a gastos corrientes?

No es posible modificar los porcentajes del FONCOMUN porque de acuerdo al Texto Único Ordenado de La Ley de Tributación Municipal, la distribución de este recurso se realiza anualmente y se comprende en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), que se aprueba hasta el 31 de diciembre del año anterior a su ejecución, como lo señalan las normas presupuestarias.

Además, no está permitido efectuar modificaciones que disminuyan o eliminen proyectos para que los créditos presupuestarios de éstos financien actividades en la modalidad de gasto corriente, como lo establece la Ley N° 28411 y la Ley N° 29626. [Ver más](#)

Este es un servicio brindado por el Instituto de Estudios Peruanos y cuenta con el apoyo de la Corporación Financiera Internacional y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, en el marco del Programa Canon.



PROGRAMA
canon



Canadian International
Development Agency



Agence canadienne de
développement international





Corporación
Financiera Internacional
Grupo Banco Mundial

Si usted no desea recibir envíos de Municipio al Día nuevamente, por favor responda a retirarlista@municipiodia.com.pe, escribiendo en el Asunto, "RETIRAR". Mientras se le permita cancelar el envío, este e-mail no podrá ser considerado SPAM, según lo establecido por la Ley N° 28493, la misma que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado (SPAM).

interpretación de la normatividad municipal y ejercer su autonomía dentro de los alcances legales.

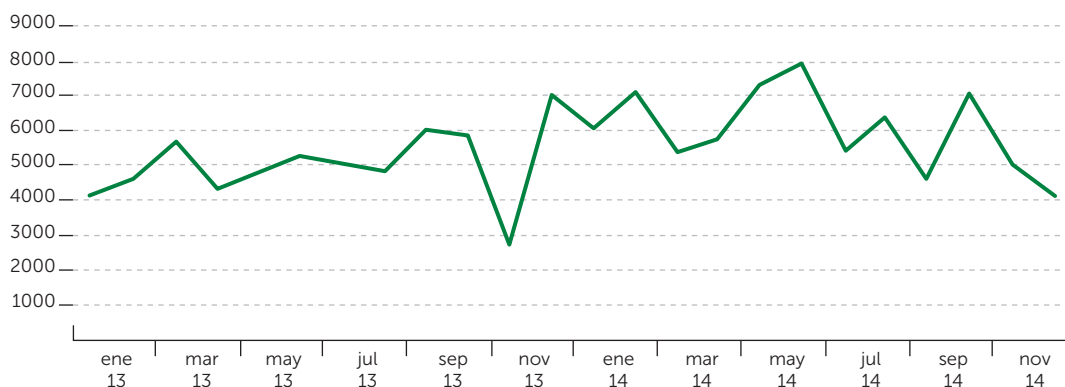
El boletín incluye el calendario municipal, en el cual se informan las fechas de las obligaciones municipales de cada mes. Asimismo, cada boletín cuenta con una sección editorial, la cual destaca las principales normativas y eventos municipales.

Finalmente, se revisó la consistencia de las normas legales, es decir, si las normas publicadas se encontraban actualizadas con la indicación de sus respectivas modificaciones o normas de derogatoria. En cada norma se incluyó, además el enlace respectivo a la norma modificada o derogada, según sea el caso. Con ello, la base de normas legales se encuentra debidamente actualizada.

El boletín es enviado a través del correo electrónico a los usuarios de MaD de manera mensual y también se encuentra disponible en la web. Hasta la fecha, se han enviado 107 boletines a los usuarios.¹³

El calendario es una de las secciones del portal más valoradas por los usuarios debido a que les permite estar al tanto de las obligaciones que deben cumplir como parte de sus funciones en las municipalidades, en caso sean funcionarios, o estar al tanto de la serie de acciones que tiene que realizar la municipalidad, en caso sean proveedores estatales, miembros de la sociedad civil, entre otros. Si bien el ritmo de las visitas a esta sección es irregular, el flujo de visitantes se ha incrementado durante 2014, alcanzando su pico en el mes de junio.

Gráfico 20
VISITAS MENSUALES A CALENDARIO¹⁴



ii. Consulta y consejo del mes

Ambos servicios, la consulta del mes y el consejo del mes, se implementaron en julio de 2008 como servicios relacionados con las consultas directas que recibía el portal. Desde ese momento se han enviado 81 consultas del mes y 82 consejos. El consejo del mes es elaborado por el responsable de contenidos del portal de acuerdo con la pertinencia en ese momento, con el fin de proporcionar información sobre alguna obligación o procedimiento que las municipalidades deben tener en cuenta.

13. Hasta diciembre de 2014.

14. La medición de visitas de esta sección se modificó en junio de 2012.

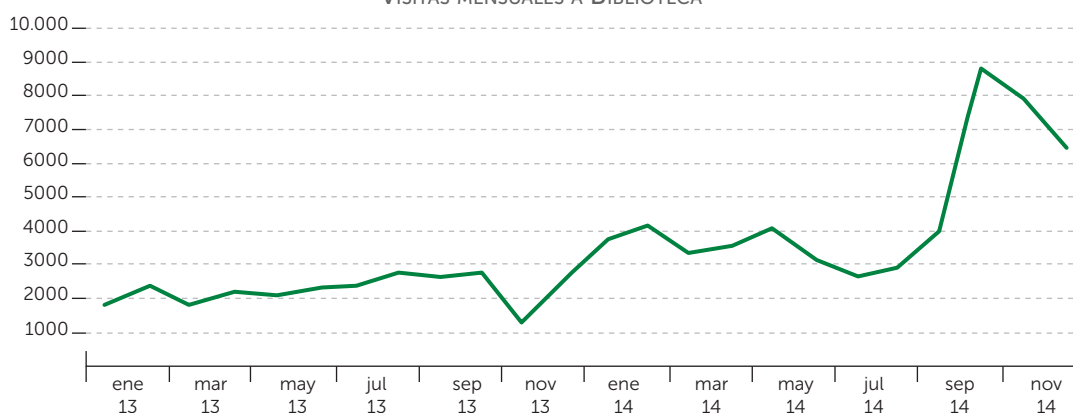
Por otro lado, la consulta del mes es seleccionada entre las consultas directas, según su relevancia y relación con la coyuntura municipal. Con la finalidad de reconocimiento, se propuso publicar el lugar y la municipalidad de donde proviene el usuario/a que hizo la consulta. A partir de 2012, la consulta del mes dejó de ser enviada como un comunicado independiente y se integró en el Boletín mensual.

4.3.3 Actualidad y biblioteca

La sección de actualidad funciona como una sección de noticias del portal. En ella se colocan los acontecimientos y eventos más relevantes del ambiente municipal y de la gestión pública a nivel nacional. Por otro lado, biblioteca sirve como un repositorio de documentos, tanto prácticos (herramientas para la gestión) como teóricos (documentos de investigación), que pueden ser de interés para los usuarios del portal.

El flujo de visitas de la biblioteca ha variado con el tiempo. Durante 2013, la sección tuvo un promedio de visitas relativamente bajo en comparación a otras secciones (2242). No obstante, el ritmo de visitas se incrementó a mediados de 2014, alcanzando su pico en octubre con 8830 visitas. Este incremento probablemente se deba a la búsqueda de información de candidatos y funcionarios de las nuevas gestiones que se iniciarían en enero de 2015.

Gráfico 21
VISITAS MENSUALES A BIBLIOTECA¹⁵



4.3.4 Mercado de servicios

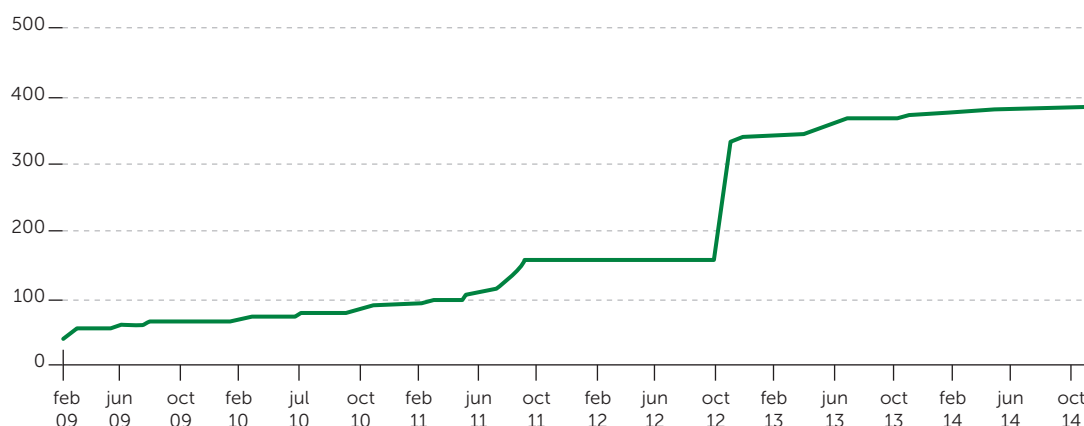
Este servicio fue diseñado para crear un punto de encuentro entre la oferta y demanda de consultorías y servicios municipales. En tal sentido, se determinó que el Mercado de servicios contaría con dos secciones: sección de oferta y sección de demanda de servicios, por lo que ambas contaron con formularios diferentes. Entre agosto de 2009 y marzo de 2010 se ejecutaron cambios orientados a mejorar la accesibilidad al servicio, abriendo a todos los usuarios la búsqueda de proveedores y las vistas generales de perfiles. Solo se solicitaría a los usuarios nombre y contraseña para ver el detalle de los registros y ponerse en contacto con los proveedores.

15. La medición de visitas de esta sección se modificó en junio de 2012.

Con el fin de mejorar la calidad de este servicio, se aplicó una encuesta a usuarios de MaD para recoger información relevante sobre su utilización. Esta encuesta sería un antecedente de la dinámica de los cambios en los semestres siguientes, dirigidos a mejorar las estrategias para incrementar el uso del Mercado de servicios. Precisamente, entre setiembre de 2011 y febrero de 2012 se reestructuró la estrategia de Mercado de Servicios. En primer lugar, se realizaron catorce entrevistas en profundidad a funcionarios municipales en Áncash y Cajamarca. El objetivo fue indagar sobre la dinámica de contratación de consultores externos por parte de las municipalidades. En segundo lugar, se buscó ser parte de la red de contactos de gerentes y alcaldes de las municipalidades. En tercer lugar, se enfocó el servicio en la descripción detallada de experiencias anteriores. Y en cuarto lugar, se buscó aumentar la base de datos a ser confeccionada, a la vez que se propuso medir el conocimiento de los ofertantes sobre temas de administración pública (sobre inversión o el funcionamiento del SNIP).

Desde febrero de 2009 hasta diciembre de 2014, la sección Mercado de servicios ha registrado a 385 consultores. Los perfiles de estos consultores han acumulado 5006 visitas. Si bien este servicio es el que menos éxito ha tenido, se está considerando darle otro enfoque en el futuro.

Gráfico 22

CANTIDAD ACUMULADA DE PERFILES REGISTRADOS EN MERCADO DE SERVICIOS¹⁶

4.4 La organización del trabajo

Desde la participación de la IFC en el proyecto, se estableció el Comité Directivo, conformado por el IEP y la IFC. Este Comité fue responsable del seguimiento de los servicios y actividades (metas e indicadores) y participó en las decisiones relacionadas a la estructura, contenidos y presentación de los servicios y en la búsqueda de otras fuentes de financiamiento que posibiliten expandir esta iniciativa. Cumplió también el rol de supervisor de la administración de los servicios virtuales. Además, se coordinaron las actividades de promoción y difusión del proyecto en las municipalidades priorizadas por el Programa Canon.

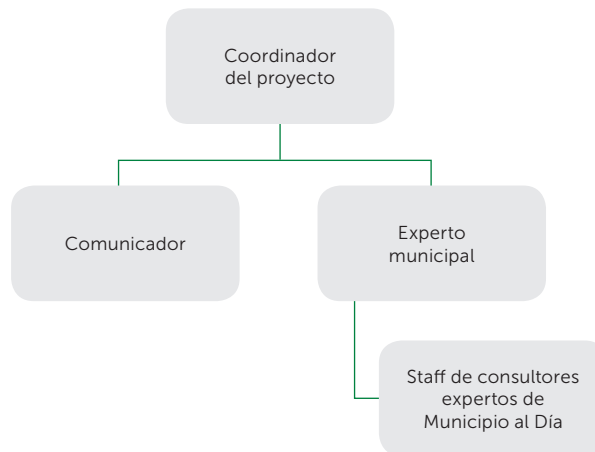
16. El alza de diciembre de 2012 se explica a que, debido a fallas de la interfaz de inscripción en la sección, muchos perfiles listos para ser publicados no aparecían en la bandeja de publicación del administrador, lo cual produjo una acumulación considerable de perfiles sin publicar.

Rutina de trabajo y manual operativo

Entre noviembre de 2007 y enero de 2008 se definieron las rutinas de trabajo del equipo. Los servicios serían monitoreados mensualmente por el equipo del proyecto y sus resultados servirían de insumo para la realización mensual de reuniones de evaluación de avances. En el cuarto trimestre se modificó la información en los reportes. La inclusión de nuevas formas de agrupar la información generada en el portal obedeció al interés de definir al “usuario institucional” municipal. Se exigió el reporte de lectura de artículos agrupado por sección y el reporte de uso del calendario de la gestión municipal.

Entre noviembre de 2009 y marzo de 2010 se elaboró el Manual de funciones y administración de servicios del proyecto. Dicho manual es actualizado constantemente para asegurar la adecuada administración del trabajo. Finalmente, el organigrama principal del equipo es el siguiente:

Esquema 4
ORGANIGRAMA DEL EQUIPO DE MUNICIPIO AL DÍA



4.5 Estrategias de difusión

MaD ha llevado a cabo una serie de estrategias para difundir los servicios y los logros del portal. El objetivo de estas es llegar a las municipalidades (en especial a las priorizadas por el proyecto), redes municipales, entidades estatales, instituciones académicas, etc.

4.5.1 Reproducción de materiales de difusión

Repartidos durante talleres en municipalidades, eventos municipales o mediante envíos, en alianzas con otras organizaciones. Estos materiales constan de trípticos explicativos, materiales de apoyo (*stickers*, calendarios de bolsillo, pósters, *banners*), materiales de oficina (*folders*, sobres A4, lapiceros, *blocks*, *mousepads*), hoja de resumen de servicios y cobertura y CD.

Además, se elaboraron tres videos promocionales:

- a. **Video La gestión municipal en un clic.** Video promocional (8 minutos) con testimonios de usuarios y de equipo del IEP y la IFC presentando el portal e invitando a otros funcionarios a usar estos servicios.
- b. **Video Funcionarios Conectados.** Video documental (30 minutos) que recopila el testimonio de funcionarios municipales de las regiones priorizadas. En estos, los funcionarios hablan de sus experiencias en el uso del portal y de cómo este los ayudó a realizar sus tareas.
- c. **Video promocional.** Video con personajes animados que explica los servicios y los beneficios del portal. También muestra muy breves testimonios de funcionarios. El equipo vio la necesidad de tener un material audiovisual corto (3 minutos) que explique en qué consiste el portal.

4.5.2 Promoción a través de eventos presenciales

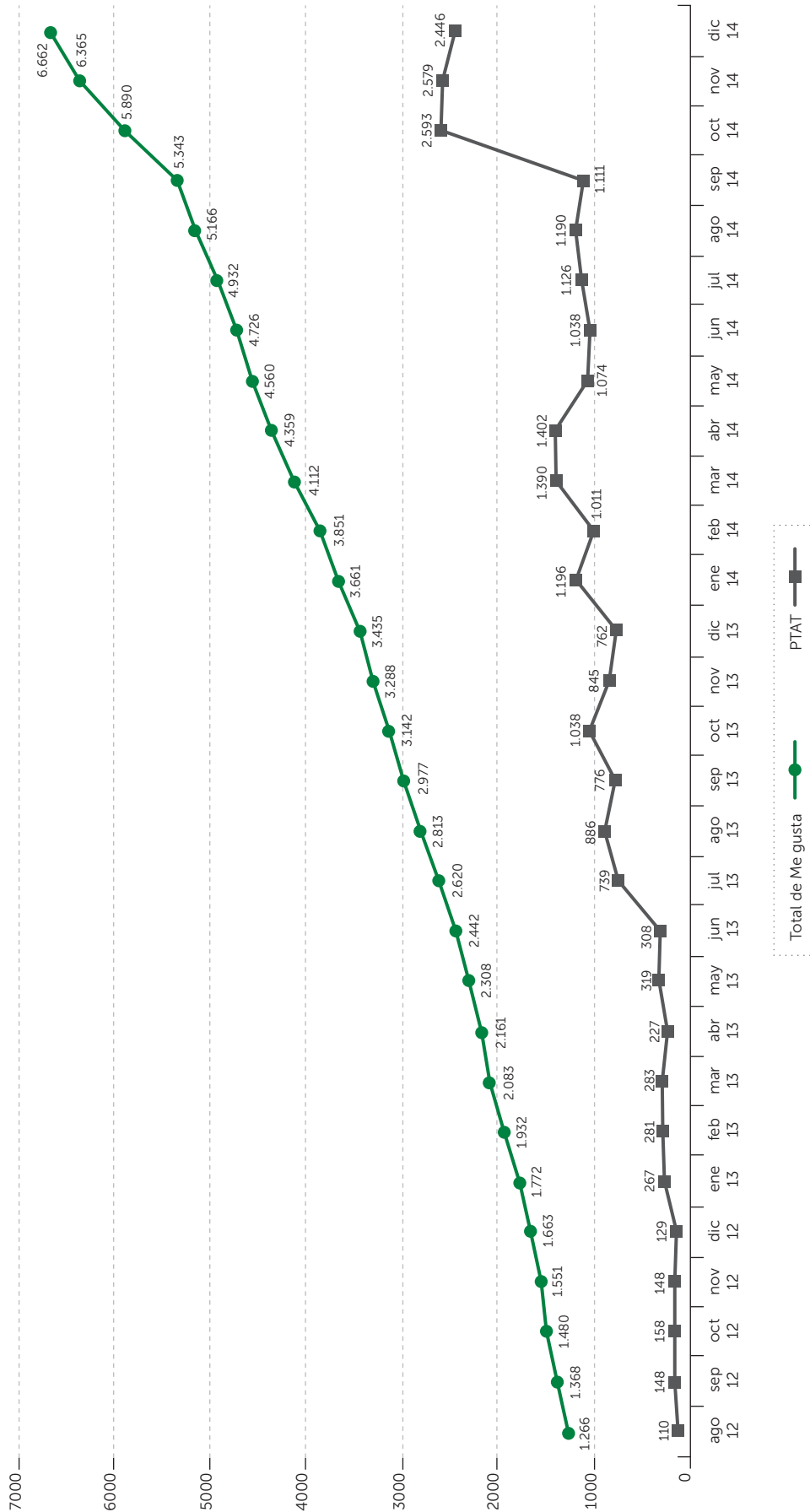
A lo largo de la vida del proyecto, se realizaron eventos en las municipalidades de las regiones priorizadas por el Programa Canon con el propósito de promocionar los servicios que ofrece el portal, así como la inscripción de funcionarios municipales como usuarios de este. En total, el equipo de MaD ha realizado 42 visitas a 37 municipalidades, haciendo talleres presenciales con los funcionarios a fin de fomentar el uso de los servicios virtuales. Hemos difundido nuestros servicios de manera directa a más de 1170 funcionarios municipales, logrando aumentar el uso de dichos servicios en las regiones priorizadas. También hubo participación en eventos de redes municipales, entidades del Estado e instituciones académicas, con el propósito de posicionar al proyecto dentro de estos ámbitos.

4.5.3 Presencia de Municipio al Día en redes sociales

El aumento del uso de las redes sociales —tanto por nuestros usuarios como en el país— generó la necesidad de abrir una cuenta de MaD en *Facebook*. Para el año 2011, el proyecto contaba con dos cuentas de *Facebook*: una página de perfil personal y un *fanpage*. El crecimiento de este último era lento, no llegó a pasar los 200 Me gusta (*likes*), mientras que la página personal crecía a un ritmo moderado. Debido a esto, se optó por conservar solo la página personal para luego migrarla y borrar el *fanpage* existente. La migración de la página personal ocurrió cuando se alcanzó los 1000 contactos, en julio de 2012. En ese mismo mes se eliminó el *fanpage* anterior. Al finalizar el mes de diciembre de 2014 el *fanpage* actual contaba con 6662 Me gusta (*likes*).

Respecto al contenido del *fanpage*, la página se utiliza para difundir contenidos del portal, principalmente la sección Actualidad. De la misma manera, cada vez que se tiene material fotográfico o audiovisual de algún evento en el que haya participado MaD se difunde por este medio. Además, algunos usuarios suelen escribir mensajes realizando consultas; sin embargo, ellos son redirigidos al servicio de Consultas directas del portal. Actualmente, el *fanpage* de MaD cuenta con 7479 fans.

Gráfico 23
PROGRESO DE SEGUIDORES Y PTAT DEL FANPAGE DE MUNICIPIO AL DÍA



Desde la implementación del *fanpage* actual hasta noviembre de 2014, la actualización de *posts* era relativamente irregular. A partir de enero de 2013 se trató de mantener un mínimo de 2 *posts* diarios (de lunes a viernes) para mejorar el indicador de “Personas hablando de esto” (PTAT),¹⁷ el cual tiende a mostrar el grado de simpatía o acuerdo (*engagement*) que tienen las personas con los contenidos que son posteados.

A partir de julio de 2014, teniendo en cuenta que la sección de consultas frecuentes era la más visitada del portal, se decidió publicar en el *fanpage* una consulta frecuente diaria. A partir de setiembre de 2014 se decidió publicar una consulta abierta todos los lunes para que sean los propios usuarios quienes la respondan. La respuesta a esta consulta se publica todos los viernes.

4.5.4 Reuniones y acuerdos con instituciones

A lo largo de todo el proyecto, el equipo de MaD se ha reunido de manera sistemática con distintas instituciones a fin de presentar el proyecto, ya sea para establecer alianzas de difusión, colaboración en la provisión de los servicios del portal u otros motivos.

Tabla 17
REUNIONES Y ACUERDOS CON INSTITUCIONES

Año	Instituciones a las que se les presentó el portal Municipio al Día	Instituciones con las que Municipio al Día llegó a un acuerdo
2008	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Descentralización de la PCM 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Economía y Finanzas 	<ul style="list-style-type: none"> AED - Proyecto USAID/PERU/COMUN@S INICTEL-UNI
2010	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Economía y Finanzas Sociedad Peruana de Derecho Ambiental Red Científica Peruana Oficina de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo Centro Bartolomé de las Casas 	<ul style="list-style-type: none"> Oficina de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo
2011	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Economía y Finanzas Autoridad de Servicio Civil Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado 	
2012	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad Nacional de Servicio Civil Secretaría de Gestión Pública Asociación de Municipalidades del Perú 	
2013	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad Nacional de Servicio Civil Asociación de Municipalidades del Perú Ministerio de Economía y Finanzas-DGPI 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Municipalidades del Perú Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
2014	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Economía y Finanzas-DGPP Autoridad Nacional de Servicio Civil Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN 	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad Nacional de Servicio Civil Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN

17. Número de personas que comparten historias sobre tu página. Esto incluye indicar que les gusta tu página, publicar en la biografía de tu página, hacer clic en Me gusta, comentar o compartir una de las publicaciones de página, responder a una pregunta que publicaste, responder a uno de tus eventos, mencionar tu página, etiquetar tu página en una foto o registrar una visita en tu establecimiento.

4.6 Feedback de usuarios

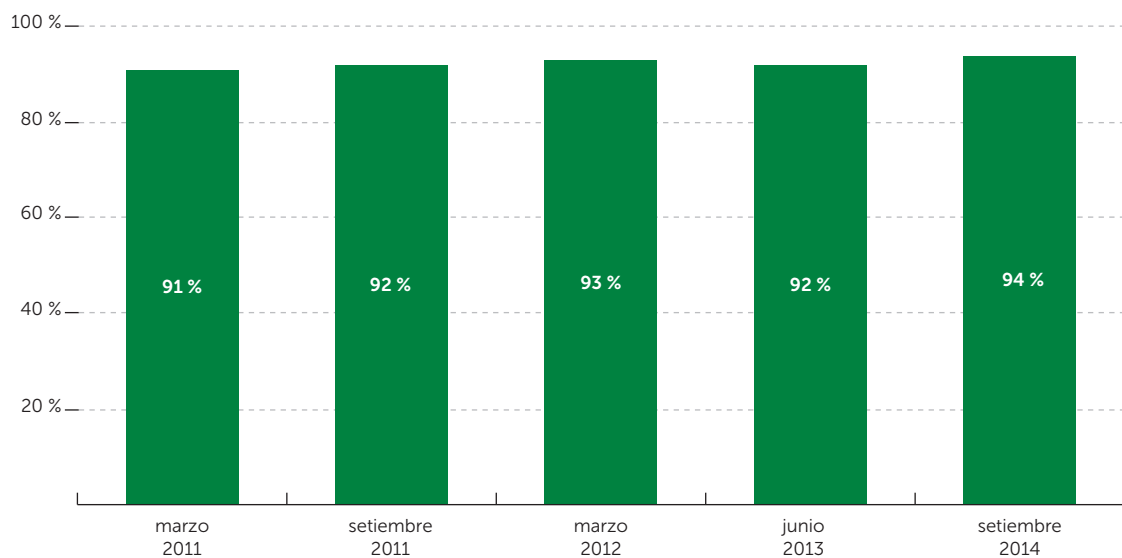
Desde el año 2009 se realiza una encuesta anual de satisfacción *online* a los usuarios del portal. Su objetivo es medir los niveles de satisfacción de usuarios de los servicios de MaD. El público objetivo, en ese sentido, son los usuarios registrados en el portal.

El balance de las encuestas realizadas en los últimos cuatro años es sumamente positivo. En la pregunta sobre la calidad de los servicios o utilidad del portal, las calificaciones de "Excelente" y "Bueno" han sobrepasado siempre el 90%. Esto significa que el servicio de MaD cumple de manera satisfactoria su función de resolver los problemas de acceso a la información y conocimiento especializado de los funcionarios municipales.

En las encuestas de satisfacción aplicadas anualmente a nuestros usuarios (con excepción del año 2011, en el cual se hicieron dos encuestas, una cada semestre), se pueden encontrar patrones comunes. En general, todas las encuestas muestran un alto grado de aprobación de los servicios del portal. Preguntas como: "¿Cómo calificaría usted los servicios de MaD?" o "¿Cómo calificaría usted el servicio que brinda Municipio al Día?" obtienen índices de más del 90% de respuestas aprobatorias ("Muy útil" o "Útil", y "Excelente" o "Bueno", respectivamente). Otro dato recurrente es la valoración de los servicios de Consultas frecuentes y Legislación municipal como los mejor considerados entre los encuestados, oscilando entre 50% y 60%. Por otro lado, en cuanto a los hábitos de uso del portal, la mayoría de usuarios señala que se conecta al portal desde su oficina, aunque en las encuestas más recientes la cantidad que señala que lo hace desde su hogar ha aumentado considerablemente, pasando de 23% en 2010 a 45% en 2014.

Gráfico 24

CALIFICACIÓN DE SERVICIOS EN LAS ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN: "EXCELENTE" + "BUENO" (%)





En la primera parte de este documento hemos podido constatar que las necesidades de información de nuestros usuarios no se restringen a un conocimiento general de la gestión municipal, sino que más bien atienden a un acompañamiento de las acciones del día a día de los funcionarios. De esta manera, el servicio de consultas directas de Municipio al Día complementa de manera práctica las labores de capacitación más convencionales y ayuda a destrabar situaciones específicas dentro de los procesos de la gestión pública municipal. Asimismo, hemos podido comprobar que la problemática municipal no se debe a los lugares comunes sobre las competencias de los funcionarios, constantemente catalogados como incapaces e ineficientes por los medios de comunicación. Por el contrario, encontramos matices y una amplia heterogeneidad en los niveles de conocimiento de los funcionarios y la confianza que ellos tienen en su conocimiento.

En el universo analizado —consultas del ciclo de la inversión municipal—, encontramos que solo una de cada cuatro consultas busca una lectura general de la norma o proceso. Esto quiere decir que, en el 75 % de las consultas restantes, nuestros usuarios buscan respuestas de un mayor grado de complejidad sobre la normativa, o un asunto legal específico, como conocer la forma de aplicar o interpretar una norma. Finalmente, resolver una situación en la que se enfrentan con un vacío legal. En concurrencia con estos resultados, encontramos que, en cuatro de cada cinco consultas analizadas, los usuarios de MaD acuden al servicio de consultas directas para resolver algún procedimiento y no solamente para obtener información.

Durante el ciclo de la inversión, los funcionarios de los gobiernos locales se ven en la necesidad de interactuar con el gobierno nacional a través de sistemas de información virtuales como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Si bien el SNIP es el sistema que establece los procedimientos para el desarrollo de la gestión de inversiones, este no puede ser entendido si no es dentro de todo el paquete de sistemas de control del gasto que rigen el funcionamiento del Estado desde hace algunas décadas.

La lógica de estos sistemas es dual. Por un lado, buscan establecer procedimientos que faciliten y mejoren la calidad de las inversiones, las contrataciones y el uso de recursos, pero a la vez son sistemas de control y monitoreo del gasto que atienden a la necesidad que tiene el Estado por hacer legibles las actividades de las entidades gubernamentales, y, de esta forma llevar en orden las cuentas del erario público. Es precisamente esta lógica la que produce los dos extremos de los sistemas administrativos: aquel de quienes lo diseñan y supervisan (entes rectores) y aquel de quienes lo implementan (municipalidades y demás organismos del Estado).

Como en toda política pública, a pesar de que su diseño está pensado para estandarizar procedimientos, las formas de implementación de los sistemas administrativos son múltiples, al igual que sus dinámicas y posibilidades de interpretación. En tal sentido, en la mayoría de consultas evaluadas encontramos que nuestros usuarios buscan cómo resolver la amplia variedad de situaciones que se presentan en el día a día de su gestión, tarea para la cual necesitan ir un paso más allá de tan solo acceder a la información completa que brinda el portal. Es precisamente en los casos de mayor complejidad, aquellos en que requieren saber cómo aplicar o interpretar una norma o cómo resolver una situación de vacío legal, donde se manifiestan las distinciones con el nivel nacional, pues los funcionarios municipales se ven en la necesidad de que su interpretación guarde relación con la que se ha puesto en marcha desde el ente rector.

En tal sentido, constatamos también que, en alrededor de un tercio de las consultas analizadas, los usuarios se encuentran en una situación en la que buscan ser empoderados sobre un "poder-hacer", y que, en el 25% de los casos, nuestros usuarios "confían mucho" en su propio conocimiento. Estas dos estadísticas son una evidencia más de que una gran cantidad de autoridades y funcionarios municipales que acceden al sistema de consultas cuentan con niveles de conocimiento complejos, y que el acceso a servicios como los que ofrece MaD muchas veces atiende a la necesidad de reafirmar un conocimiento ya existente, manifiesto en una posible solución planteada en la propia pregunta. Esta necesidad surge, muy probablemente, de la posición que ocupan frente a los entes rectores en el eje de los sistemas administrativos y el proceso de descentralización, una posición donde, si bien proponen métodos viables para solucionar situaciones, no se sienten con la libertad total de interpretar normas y procesos.

De lo anterior, podemos suponer que nos encontramos frente a un primer segmento de usuarios conformado por aquellos que buscan obtener conocimientos más complejos o tan solo reafirmar los propios. Estas conclusiones se reafirman cuando observamos que, según aumenta el nivel de complejidad de las consultas, la proporción de estas que corresponde a un "poder-hacer" crece, al igual que las

proporciones de los niveles de confianza en el propio conocimiento. El otro grupo de usuarios, por el contrario, utiliza el servicio solo para informarse, probablemente porque requieren información más general que no es del todo accesible, la cual no han podido conseguir a través de los demás servicios del portal (o de otros portales).

Finalmente, si analizamos el tipo de consultas recibidas en función a los momentos del ciclo de la inversión, encontramos, en primer lugar, que, conforme se avanza en el ciclo de la inversión, aumenta el nivel de complejidad de las consultas. Así, mientras en la fase de preinversión destacan las consultas que buscan conocer un asunto legal específico, en las dos fases restantes del ciclo de proyectos lo que buscan, la mayoría de veces, es información sobre cómo aplicar o interpretar la normativa, así como resolver vacíos legales. Podemos argumentar que esto guarda relación con el hecho de que la normativa en la fase de preinversión está bastante más desarrollada, sobre todo si notamos que en la fase de postinversión aumenta de manera significativa la proporción de consultas que buscan un "deber-hacer", es decir, buscan que se les indique cuál es su deber u obligación.

En la segunda parte de este documento, analizamos el proyecto en la plenitud de los servicios que lo componen, para dar cuenta de cómo han evolucionado en relación con las necesidades y retroalimentación de los usuarios y cuáles han sido las dinámicas de organización de trabajo que han permitido cumplir con creces los objetivos del proyecto. El sistema de consultas, más allá del análisis profundo que hemos mostrado en la sección anterior, nos permite identificar aquellas temáticas que con mayor frecuencia enfrentan nuestros usuarios. En tal sentido, podemos destacar que, de las más de 34.000 consultas recibidas, el 57% corresponde al eje de sistemas administrativos y, dentro de esto, la gran mayoría pertenece a sistemas de personal. Esto quiere decir que, entre los usuarios de MaD, la contratación de personal y las políticas de derechos laborales se encuentran entre aquellas problemáticas que enfrentan con mayor cotidianeidad.

Lo anterior se condice con la dinámica de alta rotación laboral que caracteriza el ámbito de la gestión local, lo que llevó en un momento del proyecto a tomar como unidad de análisis a los usuarios en lugar de a las municipalidades, como se estipuló inicialmente. Pero, además, este hecho también nos dice mucho del tipo de ayuda que ofrece MaD. Los problemas que ayuda a resolver son específicos y permiten a los funcionarios cumplir de manera más rápida sus funciones, evitando que los procesos más grandes se demoren por la necesidad de resolver situaciones cotidianas que les impedirían dedicar su tiempo a la implementación de políticas públicas y la provisión de servicios.

No en vano, la sección más visitada del portal es la de consultas frecuentes, donde los usuarios de MaD pueden encontrar soluciones que ya han sido aplicadas para resolver problemas similares o iguales a los suyos, sin la necesidad de esperar el periodo de tres a cinco días útiles que lleva concluir el proceso de las consultas directas. La demanda por las consultas frecuentes también se evidencia en el *fanpage* de MaD en *Facebook*. Así, desde que se tomó la decisión de publicar una consulta frecuente diaria, la cantidad de seguidores e interacción en esta red aumentó de manera considerable. A esto también se sumó la estrategia de promover la consulta abierta, que consiste en publicar una consulta frecuente los

días lunes y alentar a nuestros seguidores a proporcionar la respuesta hasta los días viernes, cuando, finalmente, se publica la respuesta completa.

Sin embargo, la variedad de servicios de MaD no se restringe a la asesoría en línea brindada a través del sistema de consultas. A lo largo del proyecto hemos podido constatar que el Boletín de normas municipales, que incluye el Calendario municipal, es uno de los servicios más demandados y valorados por nuestros usuarios. Este servicio, además de llegar periódicamente a todos los usuarios inscritos en el portal, alimenta mes a mes lo que probablemente sea la base de normas legales municipales más completa y actualizada. Este servicio de información complementa los contenidos del portal, los cuales son actualizados diariamente con el propósito de mantener a nuestros usuarios “al día” en todo tipo de información referente a la gestión municipal.

Una de las principales virtudes del proyecto es que ha logrado constituirse en una doble vía de comunicación entre especialistas, autoridades y funcionarios municipales. Si por un lado nuestros usuarios reciben información y asesoría técnica en línea, el uso de nuestros servicios nos permite realizar diagnósticos de estas necesidades de información. A la información sistematizada en las consultas añadimos los foros y encuestas difundidos periódicamente, donde los usuarios manifiestan su opinión respecto a los temas de coyuntura municipal, pero también sobre sus necesidades de información y asesoría. En ese sentido, la riqueza de la información recogida sistemáticamente por el proyecto es única, por lo que más de una institución del Estado y agencias cooperantes dedicadas a la descentralización se han acercado a nosotros con el fin de conocer a mayor profundidad la cotidianidad y necesidades de los servidores municipales.

Más importante aún, el reconocimiento ha llegado desde nuestros usuarios, como lo evidencian las alianzas institucionales a lo largo de la vida del proyecto con las dos organizaciones de municipalidades más importantes: la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Asimismo, los resultados de las encuestas de satisfacción realizadas a nuestros usuarios anualmente muestran que más del 90% de ellos se encuentran satisfechos, o muy satisfechos, con los servicios que ofrece MaD. Sin embargo, consideramos que las constantes muestras de agradecimiento y apoyo expresadas mediante correo electrónico y redes sociales constituyen la mejor evidencia de la acogida que ha recibido MaD, además de ser, también, una muestra de la garantía que ofrecemos en cuanto a la calidad y veracidad de la información brindada.



- 1997 Antaki, C., y S. Condor, "Cognición Social y Discurso". En Van Dijk, T. A. (comp.), *El discurso como estructura y proceso*; pp. 453-489; Barcelona: Gedisa.
- 1997 Courtés, J., *Análisis semiótico del discurso. Del enunciado a la enunciación*. Madrid: Gredos.
- 1992 Fairclough, N., *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- 2004 Fontanille, J. y C. Zilberberg, *Tensión y significación*. Lima: Universidad de Lima.
- 1973 Greimas, A. J., *En torno al sentido: ensayos semióticos*. Madrid: Fragua.
- 1989 Greimas, A. J., *Del sentido II: ensayos semióticos*. Gredos: Madrid.
- 1982 Greimas, A. J. y J. Courtés, *Semiótica. Diccionario razonado de la teoría del lenguaje*. Gredos: Madrid.
- 2001 García, J., *Para una semiótica de la intersubjetividad en la comunicación profesor-alumno: Enfoque greimasiano de la relación didáctica*. Tesis de licenciatura de la Universidad de Lima, Lima.
- 2011 García, J., *Manual de semiótica*. Lima: Universidad de Lima. Disponible en: <http://www.academia.edu/1079461/Manual_de_semi%C3%B3tica._Semi%C3%B3tica_narrativa_con_aplicaciones_de_an%C3%A1lisis_en_comunicaciones>.

- 2011 Hébert, L., *Tools for Text and Image Analysis: An Introduction to Applied Semiotics*. Disponible en: <<http://www.signosemio.com/documents/Louis-Hebert-Tools-for-Texts-and-Images.pdf>>.
- 1993 Landowski, E., *La sociedad figurada: ensayos de sociosemiótica*. México D. F.: Universidad Autónoma de Puebla, Fondo de Cultura Económica.
- 2012 Pizarro, A. y K. Vallenas, *Las necesidades de información y orientación de los servidores municipales en la gestión de las inversiones*. Documento de trabajo inédito.
- 1991 Quezada, O., *Semiótica Generativa: Bases Teóricas*. Lima: Universidad de Lima.



Pasos para la identificación del nivel del objeto

El primer paso para determinar si el objeto deseado es de nivel micro o meso —y con ello saber cuál es el nivel de interacción del usuario con el portal— es preguntar si el objeto está contemplado dentro de los roles del funcionario. Veamos el siguiente ejemplo:

Tabla 18

EJEMPLO 18 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	<i>Las actividades de mantenimiento que utilizaban el 20% y ahora el 50% del canon minero, ¿se liquidan al igual como las obras, con una resolución de liquidación? ¿Cuál sería el procedimiento?</i>
Sujeto	Ingeniero liquidador
Objeto	Liquidar mantenimiento de obra

En el ejemplo de la tabla 18, el sujeto es el ingeniero responsable de las liquidaciones de obras. Al igual que en ejemplos anteriores, pregunta por información. Sin embargo, es factible interpretar que, dado que su consulta es sobre la realización de una de sus funciones, el funcionario quiere ejecutar una liquidación de mantenimiento de obra, siendo este último el objeto procedimental [secuencia (1)]. En la tabla 19 podemos observar la secuencia de objetos que desea el sujeto. En primer lugar, un saber para realizar la liquidación de un mantenimiento de obra de determinada forma, y, en segundo lugar, el procedimiento de liquidación del mantenimiento de la obra.

Tabla 19

EJEMPLO 19 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	<i>Las actividades de mantenimiento que utilizaban el 20% y ahora el 50% del canon minero, ¿se liquidan al igual como las obras, con una resolución de liquidación? ¿Cuál sería el procedimiento?</i>
Sujeto	Ingeniero liquidador
Objeto 1	Saber si se liquida mantenimiento igual que obra
Objeto 2	Liquidar mantenimiento de obra
Objeto 3	-
Objeto Final	Liquidar mantenimiento de obra

En un gran número de consultas el objeto no está contemplado dentro de las funciones del sujeto (o son muy generales); se trata, con frecuencia, de consultas realizadas por asistentes u asesores [secuencia (2)]. En ese sentido, para determinar si el objeto deseado es solo la información o la realización de un procedimiento, nos preguntamos si la consulta planteada está fraseada de manera neutral. Es decir, si la consulta hecha por el funcionario está fraseada de tal manera que es posible interpretar que desea la información tanto para hacer un procedimiento como para no hacerlo.

Tenemos el siguiente ejemplo:

Tabla 20

EJEMPLO 20 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	<i>¿Un funcionario que aprueba los expedientes técnicos de obras mediante resolución puede conformar el comité especial para adjudicar la misma obra a través de proceso de selección?</i>
Sujeto	Asistente de secretaria de área técnica
Objeto 1	Conocer si funcionario que hace expediente puede estar en comité especial
Objeto 2	Incorporar funcionario que hace EE. TT. a comité especial
Objeto 3	Adjudicar obra
Objeto Final	Conocer si funcionario que hace expediente puede estar en comité especial

En el ejemplo anterior, el objeto inicial que desea obtener el asistente de la secretaria de área técnica es un conocimiento (objeto 1): saber si el funcionario que hace el expediente puede ser incorporado al comité especial de selección. ¿Es posible subir de nivel e interpretar que desea realizar el procedimiento de incorporación? Como observamos en la pregunta, el fraseo es muy ambiguo: bien puede utilizar esa información para incorporar al funcionario que hace el expediente o bien para impedir su incorporación. En ese sentido, solo podemos afirmar con seguridad que se trata de una consulta que busca información y, por tanto, está a un nivel de interacción micro del usuario con el portal [secuencia (3)].

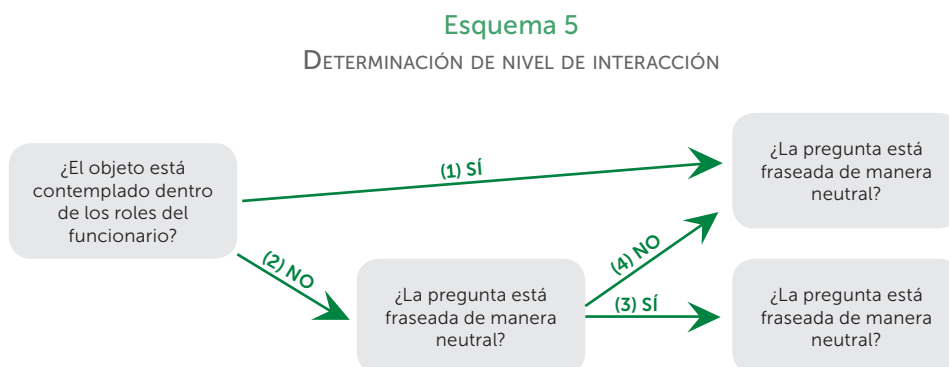
En cambio, si la consulta está fraseada de tal manera que es inequívoca la intención del funcionario de ejecutar un procedimiento, es posible afirmar que la intención del usuario es realizar el procedimiento [secuencia (4)].

Tabla 21
EJEMPLO 21 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	Buenos días, solicito su recomendación referente a las ejecuciones de las liquidaciones pueden ser por separados o pueden ser simultáneos es obligatorio realizar los dos al mismo tiempo cual es la norma que obliga gracias por es urgente si es posible hoy día mismo gracias por todos los servicios que nos brindan
Sujeto	Asesor legal
Objeto 1	Saber si las ejecuciones de las liquidaciones pueden ser por separado o en simultáneo
Objeto 2	-
Objeto 3	Ejecutar liquidaciones
Objeto Final	Ejecutar liquidaciones

En el ejemplo de la tabla 21, el asesor legal quiere, en primera instancia, saber si las ejecuciones de las liquidaciones pueden ser separadas o simultáneas. No obstante, a diferencia del ejemplo anterior, obtener esa información no puede servir para otro fin más que para ejecutar liquidaciones (sea esta por separado o en simultáneo). En ese sentido, el objeto final es el procedimiento de ejecución de liquidaciones; por tanto, se trata de un nivel de interacción meso.

En el siguiente esquema sintetizamos el mecanismo utilizado para determinar el nivel de interacción de las consultas:



Paso para la identificación del procedimiento en el objeto

En un gran número de consultas de nivel meso se observa más de un procedimiento. Por ejemplo, en la siguiente consulta, podemos inferir que el sujeto, además de desear información (objeto 1), desea obtener la realización de otros procedimientos. No obstante, se ha tratado, durante los análisis de las consultas, de realizar interpretaciones a partir del texto. En ese sentido, se escoge como objeto el procedimiento (dado que se trata de consultas de nivel meso) *más cercano a la función del sujeto (y por tanto más específico y de menor nivel)*. Si aplicamos este criterio a nuestro ejemplo, el procedimiento seleccionado sería el objeto 2.

Tabla 22

EJEMPLO 22 DE CONSULTA DIRECTA

Consulta	<i>M, favor, necesito saber si para realizar el mantenimiento de una carretera vecinal o de un puente, una municipalidad adscrita al SNIP requiere de la elaboración de algún tipo de documento técnico para generar gastos, por ejemplo la elaboración de un expediente o algo similar?</i>
Sujeto	Formulador de proyectos
Objeto 1	Saber si se requiere expediente para generar gastos por mantenimiento de infraestructura
Objeto 2	Elaborar documento técnico para generar gastos de mantenimiento
Objeto 3	Generar gastos de mantenimiento
Objeto 4	Mantener infraestructura
Objeto Final	Elaborar documento técnico para generar gastos de mantenimiento

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada

Canada

