

Gobernanza municipal basada en evidencia

Gestión de proyectos, calidad de atención
y desempeño municipal

Autor(a) / Compilador(a):

MG. GIOVANNI ALEJANDRO MARTÍNEZ LA TORRE
C.P. MÓNICA APOLAYA SALDAÑA

Autores(as):

DRA. ERICKA NELLY ESPINOZA GAMBOA
MG. VERÓNICA ALBINA MORE SÁNCHEZ
MG. JESÚS ALBERTO ACOSTA MARTÍNEZ
MG. HILMER RUBÉN JAIME BELLEZA
MG. JULISSA GIOVANNA CONISLLA GARCÍA
DR. DELGADO FARFÁN IRVIN STID



ISBN: 978-9942-673-68-8



Gobernanza municipal basada en evidencia

Gestión de proyectos, calidad de atención
y desempeño municipal



Gobernanza municipal basada en evidencia

**Gestión de proyectos, calidad de atención
y desempeño municipal**

Autor(a) / Compilador(a):

**MG. GIOVANNI ALEJANDRO MARTÍNEZ LA TORRE
C.P. MÓNICA APOLAYA SALDAÑA**

Autores(as):

**DRA. ERICKA NELLY ESPINOZA GAMBOA
MG. VERÓNICA ALBINA MORE SÁNCHEZ
MG. JESÚS ALBERTO ACOSTA MARTÍNEZ
MG. HILMER RUBÉN JAIME BELLEZA
MG. JULISSA GIOVANNA CONISLLA GARCÍA
DR. DELGADO FARFÁN IRVIN STID**

Gobernanza municipal basada en evidencia

Gestión de proyectos, calidad de atención
y desempeño municipal

ISBN: 978-9942-673-68-8



Cámara Ecuatoriana del Libro
Escanea: ISBN: 978-9942-673-68-8 (Electrónico)

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.
Ver: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Volumen 1 / Nro. 1. Primera Edición
Guayaquil, República del Ecuador; 2026

Autor(a) / Compilador(a):

MG. GIOVANNI ALEJANDRO MARTÍNEZ LA TORRE
C.P. MÓNICA APOLAYA SALDAÑA

Autores(as):

DRA. ERICKA NELLY ESPINOZA GAMBOA
MG. VERÓNICA ALBINA MORE SÁNCHEZ
MG. JESÚS ALBERTO ACOSTA MARTÍNEZ
MG. HILMER RUBÉN JAIME BELLEZA
MG. JULISSA GIOVANNA CONISLLA GARCÍA
DR. DELGADO FARFÁN IRVIN STID

Comité de Arbitraje Externo



https://www.admin.redgia.org/grupos_de_investigacion



Coordinación Técnica editorial: Celia Cruz Betancourt Fajardo
Corrección de estilo: Ana Riera
Impresión digital y puesta en línea: Samuel A. Zambrano Rondón

El texto original de los reportes consignados para su aparición en esta publicación fue sometido a un proceso de revisión por pares y de acuerdo con la normativa que rige el proceso de evaluación para producción de literatura científica en REDIIGEC, con circunscripción en la República del Ecuador.

Esta es una publicación de acceso abierto, según criterios UNESCO, de acuerdo con lo expresado por Swan* (2013) "Que la literatura revisada por pares sea accesible sin suscripción o barreras de precios" (p.36). Todas las opiniones y/o reflexiones contenidas en este libro son de responsabilidad absoluta de los autores y no representan necesariamente el criterio editorial.

Documento para consideración de la comunidad científica, abierto a revisiones posteriores a su publicación; argumentadas desde el discurso científico. Para sus opiniones pueden dirigirse al siguiente e-mail: acvenisproh@gmail.com

*Swan, A. (2013) Directrices para políticas de desarrollo y promoción del acceso abierto. [Documento en línea] Serie UNESCO de Directrices Abiertas. UNESCO. p.36.
Disponible: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/publications/policy_guidelines_oa_sp_reduced.pdf

Queda prohibida su reproducción total o parcial para fines comerciales. Distribución gratuita. Fines educativos y culturales. Publicación ON LINE de acceso abierto y gratuito

MG. GIOVANNI ALEJANDRO MARTÍNEZ LA TORRE

 <https://orcid.org/0000-0002-2854-5892> / Afiliación: Universidad Nacional Federico Villarreal Lima-Perú

Ingeniero Agroindustrial colegiado, magíster en Gestión Pública y magíster en Ingeniería Industrial, con mención en Gestión de Operaciones y Productividad. Profesional con experiencia en diversos sectores, incluyendo educación, industria, producción, transporte y servicios. Ha desempeñado funciones en instituciones educativas, plantas industriales y de producción, así como en el sistema de transporte Metropolitano. Cuenta también con experiencia en gestión administrativa de institutos y universidades. Su perfil profesional integra conocimientos en administración, optimización de procesos, productividad y gestión organizacional, orientados al mejoramiento continuo y la eficiencia operativa.

C.P. MÓNICA APOLAYA SALDAÑA

 <https://orcid.org/0000-0002-3257-2279> / Afiliación: Universidad Nacional Federico Villarreal Lima-Perú

Profesional en Contabilidad, con estudios de Maestría en Auditoría Contable y Financiera, experiencia en asesoría contable, investigación y otras áreas afines. Cuento con 8 años de experiencia profesional en el sector público, desarrollando labores con responsabilidad, compromiso y orientación al cumplimiento de objetivos. Me caracterizo por mi capacidad de liderazgo, trabajo en equipo, adaptabilidad y proactividad, así como por mi sólida formación en valores y mi habilidad para analizar situaciones y proponer soluciones eficientes en diversos ámbitos profesionales.

DRA. ERICKA NELLY ESPINOZA GAMBOA

 <https://orcid.org/0000-0002-5320-4694> / Afiliación: Universidad Nacional Federico Villarreal Lima-Perú

Catedrática universitaria, contadora pública colegiada certificada, auditora independiente e investigadora RENACYT. Integra el Comité Técnico Funcional y Laboral del Colegio de Contadores de Lima y el Comité Nacional de la Junta de Decanos (2024-2025). Cuenta con publicaciones científicas indexadas en Scopus, Web of Science y SciELO. Posee experiencia en asesoría de tesis, auditoría, finanzas, consultoría contable y gestión empresarial. Especialista en inversiones, innovación, emprendimiento y reforma tributaria. Acumula más de 12 años en consultoría de negocios y más de 15 años en cargos directivos de créditos y riesgos en instituciones financieras. Posee certificaciones en didáctica e investigación científica.

MG. VERÓNICA ALBINA MORE SÁNCHEZ

 <https://orcid.org/0000-0003-3888-3366> / Afiliación: Universidad Nacional Federico Villarreal Lima-Perú

Profesional en Ciencias Económicas con especialidad en Finanzas Corporativas y en Administración y Gerencia Social, con experiencia en dirigir y asesorar empresas e instituciones públicas, respecto al análisis de tendencias del sistema económico nacional, descubriendo en ellas oportunidades de negocios y recomendando tanto las operaciones comerciales y financieras; gestión pública. Tengo veinte (20) años de experiencia como docente universitario de pre y posgrado, con facilidad para dirigir y trabajar en equipo, con valores, proactiva y flexible.

MG. JESÚS ALBERTO ACOSTA MARTÍNEZ

 <https://orcid.org/0009-0009-3822-3246> / Afiliación: Investigador independiente

Profesional con más de 14 años de experiencia y con formación en administración, negocios internacionales, contabilidad, finanzas, derecho empresarial e investigación. Excepcionalmente organizado y motivado. Ambicioso y capaz de trabajar independientemente o en equipo. Comprometido a establecer y mantener un ambiente de trabajo positivo para todos los empleados. Orientado a objetivos y comprometido con la búsqueda de soluciones a cualquier problema, aporta una amplia experiencia en diversos rubros gracias a su experiencia en el ambiente privado y por las especializaciones en materia gubernamental realizadas.

MG. HILMER RUBÉN JAIME BELLEZA

 <https://orcid.org/0000-0002-4229-0283> / Afiliación: Universidad Nacional Federico Villarreal Lima-Perú

Docente ordinario asociado a tiempo parcial de la Universidad Nacional Federico Villarreal, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas, con participación académica en el ámbito de la Maestría en Finanzas. Docente investigador comprometido con la formación de profesionales, el desarrollo del pensamiento crítico y la generación de conocimientos científicos. Su labor académica se orienta a la enseñanza, la investigación y el análisis de temas económicos y financieros, promoviendo la actualización profesional, el rigor metodológico y la aplicación práctica del conocimiento en el ámbito universitario.

MG. JULISSA GIOVANNA CONISLLA GARCÍA

 <https://orcid.org/0009-0003-1880-2407> / Afiliación: Universidad Nacional Federico Villarreal Lima-Perú

Magíster en Gestión de la Inversión Pública, Licenciada en Administración y Abogada, con 26 años de experiencia profesional en el sector público. Colegiada en el Colegio de Abogados de Lima, cuento con amplia experiencia en la gestión pública, así como habilidades para liderar equipos de trabajo, coordinar actividades y alcanzar objetivos institucionales. Me caracterizo por mi compromiso, responsabilidad, capacidad de organización y orientación a resultados, contribuyendo al cumplimiento eficiente de las metas de la entidad.

DR. DELGADO FARFÁN IRVIN STID

 <https://orcid.org/0000-0002-5849-9137> / Afiliación: Universidad Nacional Federico Villarreal Lima-Perú

Economista de la Universidad Nacional Federico Villarreal, Maestro en Comercio y Negociaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Callao, candidato a doctor en Administración por la Universidad César Vallejo con experiencia en el área de créditos, retail y educación secundaria, superior no universitaria y universitaria. Docente Ordinario en la categoría de Auxiliar de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Federico Villarreal y Docente contratado por la Universidad Privada del Norte.

ÍNDICE GENERAL

CONSIDERACIONES INICIALES	1
CAPÍTULO I: GOBERNANZA MUNICIPAL Y TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	5
1. INTRODUCCIÓN	6
2. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.....	7
2.1. De la administración de procedimientos a la atención de resultados	7
2.2. La transformación administrativa desde el territorio.....	8
3. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE GOBIERNOS LOCALES	9
3.1. Autonomía municipal y marco jurídico peruano	9
3.2. Competencias compartidas y coordinación	10
3.3. Autonomía y decisiones informadas por evidencia.....	11
4. EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11
4.1. Administración pública tradicional: legalidad y continuidad institucional	12
4.2. Nueva Gestión Pública: desempeño y responsabilidad gerencial	12
4.3. Nueva Gobernanza Pública: interdependencia y coordinación	13
4.4. Nuevo Servicio Público: ciudadanía y propósitos colectivos.....	14
4.5. Convergencia de enfoques en la gobernanza municipal basada en evidencia.	14
5. GOBERNANZA MULTINIVEL Y ARTICULACIÓN	15
5.1. Coordinación vertical entre niveles de gobierno	15
5.2. Coordinación horizontal y cooperación intermunicipal	16
5.3. Participación ciudadana y relaciones con actores no estatales	17
5.4. Articulación institucional, proyectos e información compartida.....	17
6. CAPACIDADES INSTITUCIONALES	19
6.1. Capacidad administrativa y profesionalización del personal	19
6.2. Capacidad financiera y sostenibilidad de las funciones municipales	20
6.3. Capacidad técnica y utilización de información.....	21
6.4. Capacidad estratégica y coherencia de la actuación institucional	21
6.5. Articulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales	22
7. BRECHAS ESTRUCTURALES Y DESIGUALDADES TERRITORIALES	23
7.1. Heterogeneidad territorial y escala de los gobiernos locales.....	23
7.2. Brechas financieras y necesidades diferenciadas de gasto	24
7.3. Recursos humanos y brechas tecnológicas	25

7.4. Brechas de información y comparabilidad municipal	25
7.5. Interpretación de las brechas desde la gobernanza basada en evidencia	26
8. GOBERNANZA MUNICIPAL BASADA EN EVIDENCIA	27
8.1. Evidencia científica, administrativa y ciudadana	27
8.2. De la disponibilidad de datos a su utilización institucional	28
8.3. Evidencia en el diagnóstico, la ejecución y la evaluación.....	29
8.4. Calidad de la evidencia y responsabilidad de las decisiones.....	30
8.5. Aprendizaje institucional y alcance de la propuesta.....	30
9. VALOR PÚBLICO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	31
9.1. El valor público como fundamento de la actuación municipal	31
9.2. El triángulo estratégico: propósito, legitimidad y capacidad operativa.....	32
9.3. Transparencia y acceso a la información pública	33
9.4. Rendición de cuentas y responsabilidad institucional	33
9.5. Información ciudadana y examen de los resultados	34
9.6. Articulación con la evaluación de la gestión municipal	35
10. SÍNTESIS CONCEPTUAL DEL CAPÍTULO	36
CAPÍTULO II GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROYECTOS Y CALIDAD DE ATENCIÓN CIUDADANA.....	38
1. INTRODUCCIÓN.....	39
2. GESTIÓN DE PROYECTOS EN EL SECTOR PÚBLICO.....	39
2.1. Del control de la ejecución a la gestión de resultados.....	40
2.2. Particularidades de los proyectos públicos	41
2.3. La gestión de proyectos en el sistema de inversión pública peruano	41
2.4. Proyecto, programa y cartera.....	42
2.5. Enfoques de gestión y adaptación a cada intervención	43
3. GOBERNANZA DE PROYECTOS Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	44
3.1. Dirección institucional y responsabilidades de decisión	44
3.2. Alineación estratégica: de la necesidad al proyecto	45
3.3. Planeamiento institucional y programación de inversiones en el Perú	45
3.4. Priorización y gestión de la cartera municipal.....	46
3.5. Seguimiento y supervisión estratégica	47
4. MADUREZ ORGANIZACIONAL Y PROFESIONALIZACIÓN TÉCNICA MUNICIPAL.....	48
4.1. Madurez organizacional: de los proyectos individuales a las prácticas institucionales	48
4.2. Institucionalización de procedimientos y continuidad técnica	49

4.3. Profesionalización y competencias para la gestión de proyectos	49
4.4. Coordinación especializada y oficinas de gestión de proyectos.....	50
4.5. Aprendizaje institucional y relación con los servicios municipales	51
5. RECURSOS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS	51
5.1. Organización de recursos y condiciones de ejecución	52
5.2. Recursos, actividades, productos y resultados: la cadena de resultados	53
5.3. Seguimiento de la ejecución física y financiera	53
5.4. Indicadores y calidad de la información.....	54
5.5. Riesgos y revisión de los supuestos del proyecto.....	55
5.6. Seguimiento y evaluación: preguntas complementarias.....	55
5.7. Evaluación posterior y funcionamiento de los productos.....	56
5.8. Recursos, seguimiento y evaluación en el modelo GPC-CA	56
6. CALIDAD DE ATENCIÓN CIUDADANA: CONCEPTO Y DIMENSIONES..	57
6.1. Calidad técnica y calidad funcional del servicio	57
6.2. Accesibilidad y condiciones de entrada al servicio	58
6.3. Fiabilidad, oportunidad y capacidad de respuesta.....	58
6.4. Claridad informativa y trato durante la interacción.....	59
6.5. Calidad percibida y satisfacción ciudadana.....	59
6.6. Delimitación conceptual para la evaluación municipal.....	60
7. EL MODELO SERVQUAL Y SU ADAPTACIÓN AL CONTEXTO MUNICIPAL	60
7.1. Origen y propósito de SERVQUAL.....	61
7.2. Las cinco dimensiones de SERVQUAL.....	61
7.3. Expectativas, percepciones y alternativas de medición.....	62
7.4. Antecedentes y criterios de adaptación a los servicios municipales	63
7.5. Validación y fuentes complementarias de información	64
7.6. Contribución de SERVQUAL al modelo GPC-CA	64
8. CALIDAD TÉCNICA, CALIDAD PERCIBIDA Y SATISFACCIÓN CIUDADANA.....	65
8.1. Calidad técnica: las características verificables del servicio	66
8.2. Calidad percibida: la valoración de los atributos de la atención	66
8.3. Satisfacción ciudadana: la evaluación de la experiencia recibida	67
8.4. Relaciones entre calidad técnica, calidad percibida y satisfacción	68
8.5. Satisfacción con un servicio y confianza institucional.....	68
8.6. Implicaciones para la evaluación municipal y el modelo GPC-CA.....	69

9. INTEGRACIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS Y LA CALIDAD DE ATENCIÓN	69
9.1. Del objetivo institucional al servicio municipal	70
9.2. La cadena de resultados como vínculo entre proyecto y atención	70
9.3. La transición del proyecto a la operación del servicio	71
9.4. Características del servicio y experiencia ciudadana	72
9.5. Contexto territorial e institucional de la integración	72
9.6. Arquitectura conceptual del GPC-CA	73
10. SÍNTESIS CONCEPTUAL DEL CAPÍTULO	74
10.1. Dirección, capacidades y ejecución de los proyectos	75
10.2. La calidad de atención como objeto de evaluación diferenciado	75
10.3. Fundamentos para el desarrollo del modelo GPC-CA	76
CAPÍTULO III. MODELO DE GESTIÓN DE PROYECTOS Y CALIDAD DE ATENCIÓN (GPC-CA)	78
1. INTRODUCCIÓN	79
2. NATURALEZA, PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MODELO GPC-CA	79
2.1. Objeto de estudio y unidad de análisis	80
2.2. Propósito analítico: relacionar sin confundir	80
2.3. Componentes conceptuales del modelo	81
2.4. Alcance territorial e institucional	82
2.5. Delimitación metodológica de la propuesta	83
3. COMPONENTES Y DIMENSIONES CONCEPTUALES DEL GPC-CA	83
3.1. Gestión de proyectos municipales: prácticas institucionales de intervención	84
3.2. Incorporación de los productos al funcionamiento del servicio	84
3.3. Calidad de atención: características técnicas y experiencia del usuario	85
3.4. Satisfacción ciudadana: evaluación de una experiencia delimitada	86
3.5. Desempeño municipal: un ámbito institucional más amplio	86
3.6. La gobernanza institucional y el territorio como condiciones de contexto	87
3.7. De las dimensiones conceptuales a los indicadores	87
4. RELACIONES PROPUESTAS Y DISEÑO DEL MODELO CONCEPTUAL ...	88
4.1. De las prácticas de gestión a las condiciones del servicio	88
4.2. Gestión de proyectos y calidad de atención	89
4.3. Calidad percibida y satisfacción ciudadana	89
4.4. Relación directa y posible mediación de la calidad de atención	90
4.5. Satisfacción ciudadana y desempeño municipal	91
4.6. Interacción entre gestión de proyectos y calidad de atención	91

4.7. Correspondencia entre niveles y fuentes de información	92
4.8. Síntesis del diseño conceptual	92
5. JUSTIFICACIÓN Y CONDICIONES DE USO DE PLS-SEM.....	94
5.1. Fundamento del modelamiento de ecuaciones estructurales	94
5.2. Pertinencia de PLS-SEM para el GPC-CA	95
5.3. Diferencias entre PLS-SEM y el enfoque basado en covarianzas.....	95
5.4. Especificación de los constructos y sus indicadores	96
5.5. Unidad de análisis y correspondencia de los datos.....	97
5.6. Tamaño muestral y potencia estadística	97
5.7. Evaluación del modelo de medición y del modelo estructural	98
5.8. Alcance explicativo, predicción e inferencia causal.....	98
5.9. Condiciones para una futura aplicación del GPC-CA	99
6. DISEÑO DEL MODELO DE MEDICIÓN	99
6.1. Del constructo a la variable observable	100
6.2. Indicadores reflectivos y formativos: una decisión conceptual.....	100
6.3. Medición de la gestión de proyectos municipales	101
6.4. Medición de la incorporación del producto al servicio	102
6.5. Medición de la calidad técnica y la calidad percibida	102
6.6. Medición de la satisfacción ciudadana	103
6.7. Medición del desempeño municipal	103
6.8. Validez de contenido y revisión preliminar de los instrumentos	104
6.9. Confiabilidad y evidencias de validez	104
6.10. Correspondencia entre indicadores, fuentes y unidades de análisis	105
7. VALIDEZ DISCRIMINANTE Y DIFERENCIACIÓN DE CONSTRUCTOS..	105
7.1. Diferenciación conceptual y diferenciación empírica	106
7.2. El criterio HTMT en modelos de medición reflectivos	106
7.3. Umbrales de referencia e interpretación de los resultados	107
7.4. Intervalos de confianza e inferencia sobre HTMT	107
7.5. Validez discriminante y tipo de modelo de medición	108
7.6. Riesgos de solapamiento entre calidad percibida y satisfacción	108
7.7. Gestión de proyectos y desempeño: diferenciación de referentes	109
7.8. Revisión del instrumento ante dificultades de diferenciación	109
7.9. Síntesis: diferenciación como fundamento del análisis estructural	110
8. ESPECIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DEL MODELO ESTRUCTURAL	110
8.1. Especificación de las relaciones principales.....	110
8.2. Incorporación del funcionamiento del servicio	111

8.3. Coeficientes estructurales e interpretación de las relaciones.....	112
8.4. Colinealidad entre los constructos predictores	112
8.5. Evaluación de la precisión mediante remuestreo	113
8.6. Capacidad explicativa y tamaño de efecto	113
8.7. Capacidad predictiva y evaluación fuera de la muestra	114
8.8. Índices de ajuste y evaluación integral	114
8.9. Mediación, interacción y alcance de la inferencia.....	115
8.10. Correspondencia de unidades y especificaciones alternativas	115
9. ANTECEDENTES EMPÍRICOS Y PERTINENCIA DEL MODELO PARA EL CONTEXTO MUNICIPAL	117
9.1. Antecedentes sobre la medición de la calidad percibida	117
9.2. Aplicaciones de SERVQUAL en organizaciones públicas	118
9.3. Evidencia sobre expectativas, desempeño percibido y satisfacción.....	118
9.4. Aportes de estudios comparativos sobre servicios administrativos	119
9.5. Antecedentes metodológicos del uso de PLS-SEM	119
9.6. Alcance de la evidencia para el contexto municipal latinoamericano.....	120
9.7. La relación entre gestión de proyectos y calidad de atención como pregunta de investigación.....	121
9.8. Implicaciones para una futura investigación del GPC-CA.....	121
10. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS DEL MODELO ESTRUCTURAL	122
10.1. H1. Relación entre gestión de proyectos municipales y calidad de atención	122
10.2. H2. Relación entre calidad de atención y satisfacción ciudadana	123
10.3. H3. Relación directa entre gestión de proyectos y satisfacción ciudadana .	124
10.4. H4. Posible mediación de la calidad de atención	125
10.5. H5. Relación entre satisfacción ciudadana y desempeño municipal percibido	125
10.6. H6. Interacción entre gestión de proyectos y calidad de atención.....	126
10.7. Articulación conjunta de las hipótesis	127
10.8. Alcance metodológico de la formulación	127
11. INTEGRACIÓN CONCEPTUAL CON EL ÍNDICE REGIONAL ESTANDARIZADO DE GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (IRE-GPCM).....	128
11.1. El lugar del IRE-GPCM dentro de la propuesta de gobernanza municipal.	128
11.2. Dimensiones propuestas para el índice.....	129
11.3. Estructura de agregación propuesta.....	130
11.4. Incorporación de la calidad de atención procedente del GPC-CA	130
11.5. Correspondencia entre servicios, municipalidades y períodos.....	131

11.6. Ponderación, tratamiento de datos y sensibilidad.....	132
11.7. Diferencia entre relación estructural e índice compuesto.....	132
11.8. Vinculación posterior con SIREGECAM	133
12. INTEGRACIÓN DE SERVQUAL Y PLS-SEM COMO ARQUITECTURA ANALÍTICA DEL GPC-CA.....	133
12.1. SERVQUAL como referente para estudiar la experiencia de atención.....	134
12.2. PLS-SEM como alternativa para examinar relaciones entre constructos....	134
12.3. De la gestión del proyecto al funcionamiento del servicio.....	135
12.4. Calidad percibida y satisfacción: conceptos relacionados y diferenciados .	136
12.5. Alcance de las relaciones estructurales propuestas	136
12.6. Articulación con el IRE-GPCM y SIREGECAM	137
12.7. Contribución metodológica y transición hacia el desarrollo posterior.....	137
CAPÍTULO IV. EVIDENCIA DOCUMENTAL Y EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA.....	139
1. INTRODUCCIÓN.....	140
2. FUNDAMENTOS Y ALCANCE DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL COMPARADO.....	140
2.1. Preguntas que orientan la comparación	141
2.2. Alcance territorial y analítico	141
2.3. Ejes de lectura y contribución al GPC-CA.....	142
3. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS FUENTES.....	142
3.1. Pertinencia temática y territorial	142
3.2. Identificación y trazabilidad	143
3.3. Evaluación del contenido y de sus alcances	143
3.4. Organización de la información comparativa.....	144
4. PERÚ: DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN MUNICIPAL Y CALIDAD DE SERVICIOS	144
4.1. Descentralización y responsabilidades municipales.....	144
4.2. Modernización de la gestión pública y orientación a los servicios	145
4.3. Fuentes sobre atención y experiencia ciudadana.....	145
4.4. Transparencia y seguimiento de la actuación municipal.....	146
5. BRASIL: CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y EXPERIENCIAS DE GESTIÓN LOCAL.....	146
5.1. Capacidades institucionales y profesionalización administrativa	146
5.2. Digitalización de servicios y diferencias entre municipios	147
5.3. Seguimiento de servicios y experiencia ciudadana	148

6. COLOMBIA: TRANSPARENCIA, GESTIÓN TERRITORIAL Y DESEMPEÑO MUNICIPAL	148
6.1. Medición del desempeño y gestión territorial	148
6.2. Transparencia y acceso a la información pública	149
6.3. Experiencia ciudadana y mejora de los servicios	149
6.4. Contribución de la experiencia colombiana al GPC-CA.....	150
7. MÉXICO: DIGITALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES	150
7.1. Información sobre gestión municipal y servicios digitales	150
7.2. El pago predial como ejemplo de diferenciación de servicios	151
7.3. Experiencia ciudadana en trámites y servicios	151
7.4. Contribución de la experiencia mexicana al GPC-CA	151
8. CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EXPERIENCIAS DOCUMENTADAS.....	152
8.1. Convergencia en la producción de información para la gestión.....	152
8.2. Digitalización y medición de la experiencia ciudadana	152
8.3. Diferencias en el alcance de los instrumentos	153
8.4. Síntesis para el análisis del modelo	153
9. LECCIONES PARA EL DESARROLLO DEL MODELO GPC-CA.....	154
9.1. Vincular cada proyecto con un servicio identificable	154
9.2. Integrar fuentes sin confundir sus objetos de medición	154
9.3. Establecer condiciones de comparabilidad.....	155
9.4. Traducir la evidencia documental en una estrategia de aplicación	155
10. LIMITACIONES DE LA COMPARABILIDAD Y VACÍOS DE INVESTIGACIÓN	155
10.1. Diferencias conceptuales y metodológicas.....	156
10.2. Cobertura territorial, poblacional y temporal	156
10.3. Vacíos para estudiar las relaciones propuestas por el GPC-CA.....	157
10.4. Implicaciones para la medición futura.....	157
CAPÍTULO V. MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL IRE-GPCM Y SIREGECAM. PROPUESTA TÉCNICA E INSTITUCIONAL	159
1. INTRODUCCIÓN.....	160
2. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LOS GOBIERNOS LOCALES ..	160
2.1. Del registro de actividades a la evaluación de resultados	161
2.2. El desempeño municipal como objeto multidimensional.....	161
2.3. Evaluación, interpretación y mejora institucional	161
3. FUNDAMENTOS Y DISEÑO CONCEPTUAL DEL ÍNDICE IRE-GPCM	162

3.1. Finalidad y alcance del índice	162
3.2. Dimensiones conceptuales del IRE-GPCM.....	163
3.3. Relación entre dimensiones y contexto territorial	164
3.4. Del diseño conceptual a la medición	164
4. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES E INDICADORES DEL IRE-GPCM	164
4.1. Correspondencia entre dimensiones, indicadores y fuentes	165
4.2. Definición operativa y unidad de observación	165
4.3. Calidad de los datos y tratamiento de información incompleta.....	166
4.4. Condiciones para la integración de los indicadores	166
5. METODOLOGÍA DE NORMALIZACIÓN, PONDERACIÓN Y AGREGACIÓN	167
5.1. Normalización de los indicadores.....	167
5.2. Ponderación de las dimensiones	168
5.3. Agregación y expresión propuesta del índice.....	169
5.4. Tratamiento de datos faltantes y análisis de sensibilidad	169
6. INTERPRETACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL IRE-GPCM.....	170
6.1. Lectura integral de los resultados	170
6.2. Criterios para comunicar los resultados.....	170
6.3. Categorías de desempeño y precauciones interpretativas.....	171
6.4. Comparación temporal y uso para la mejora	171
7. SISTEMA REGIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y CALIDAD MUNICIPAL (SIREGECAM): ARQUITECTURA Y FUNCIONES PROPUESTAS	172
7.1. Arquitectura institucional y distribución de responsabilidades.....	172
7.2. Gestión de la información y soporte tecnológico	173
7.3. Evaluación y utilización de los resultados.....	173
7.4. Condiciones para una eventual puesta en funcionamiento	173
8. PROCEDIMIENTO OPERATIVO Y CICLO DE EVALUACIÓN	174
8.1. Preparación y delimitación de la evaluación	174
8.2. Recopilación y verificación de la información.....	174
8.3. Elaboración y revisión de resultados	175
8.4. Comunicación y seguimiento de mejoras.....	175
9. TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDADES Y MEJORA CONTINUA.....	176
9.1. Transparencia metodológica y acceso a los resultados	176
9.2. Responsabilidades y revisión de la información	177

9.3. De los hallazgos a la mejora institucional	177
9.4. Actualización del sistema y revisión externa	177
10. CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN Y SÍNTESIS DEL CAPÍTULO ..	178
10.1. Condiciones metodológicas y disponibilidad de información.....	178
10.2. Condiciones institucionales y sostenibilidad operativa	179
10.3. Aplicación gradual y diferenciación territorial.....	179
CAPÍTULO VI INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA BASADA EN EVIDENCIA	181
1. INTRODUCCIÓN.....	182
2. IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA DEL SISTEMA	182
2.1. Primera fase: pilotaje y ajuste metodológico.....	183
2.2. Segunda fase: ampliación territorial inicial	183
2.3. Tercera fase: consolidación institucional y examen de alternativas normativas	183
2.4. Cuarta fase: horizonte de sostenibilidad hacia 2035	184
3. INTEGRACIÓN PRESUPUESTAL Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	184
3.1. Financiamiento de la operación y continuidad del sistema	185
3.2. Incorporación de la evidencia a la planificación presupuestaria	185
3.3. Alternativas de financiamiento para el fortalecimiento institucional.....	186
3.4. Condiciones para una articulación presupuestaria responsable.....	186
4. ESCALAMIENTO TERRITORIAL Y DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL	186
4.1. Perfiles territoriales y diagnóstico de capacidades	187
4.2. Incorporación gradual y asistencia técnica diferenciada	187
4.3. Interoperabilidad y aprovechamiento de sistemas existentes	188
4.4. Cooperación y aprendizaje intermunicipal	188
5. ESCENARIOS PROSPECTIVOS HACIA 2035.....	189
5.1. Escenario de implementación parcial	189
5.2. Escenario de articulación regional gradual.....	189
5.3. Escenario de integración institucional ampliada	190
5.4. Utilidad de los escenarios para la hoja de ruta	190
6. PROYECCIÓN ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HACIA 2035	191
6.1. Profesionalización de la gestión y continuidad organizacional.....	191
6.2. Cultura organizacional y aprendizaje institucional	191
6.3. Calidad de los servicios y experiencia ciudadana	192
6.4. Transparencia y sostenibilidad del sistema	192

7. HOJA DE RUTA 2035: INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO DE GOBERNANZA MUNICIPAL	192
7.1. Articulación de los componentes de la propuesta	193
7.2. Condiciones para la institucionalización hacia 2035.....	193
8. CONCLUSIONES.....	194
8.1. De la administración de recursos a la comprensión integral de la gestión municipal	194
8.2. El GPC-CA como aporte integrador de la obra.....	195
8.3. La evidencia documental y el alcance territorial de la propuesta.....	196
8.4. Del modelo conceptual a los instrumentos de evaluación	196
8.5. Contribución académica, aplicación futura y horizonte de investigación	197
9. REFLEXIÓN FINAL	198
REFERENCIAS	200
INFORME ARBITRAJE.....	203

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.Evolución de los paradigmas de la administración pública.....	11
Figura 2.Gobernanza multinivel y articulación interinstitucional	18
Figura 3.Valor público, transparencia y rendición de cuentas	35
Figura 4.Síntesis del capítulo	37
Figura 5.Ciclo y gestión estratégica de proyectos	43
Figura 6.Dimensiones de la calidad percibida en la atención municipal: modelo SERVQUAL.....	65
Figura 7.De la gestión institucional a la experiencia ciudadana	74
Figura 8.Síntesis del capítulo	77
Figura 9.Arquitectura conceptual del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA).....	93
Figura 10.Integración metodológica SERVQUAL–PLS-SEM para el análisis del modelo GPC-CA.....	116
Figura 11.Síntesis conceptual y metodológica del modelo GPC-CA.....	138
Figura 12.Síntesis conceptual del capítulo	158
Figura 13.Síntesis conceptual del capítulo	180
Figura 15.Síntesis conceptual del capítulo	199

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.Elaboración propositiva a partir de las dimensiones del IRE-GPCM	165
--	-----

CONSIDERACIONES INICIALES

La gestión municipal ocupa un lugar fundamental en la construcción de sociedades más organizadas, participativas y orientadas al bienestar colectivo. Es en el ámbito local donde las decisiones públicas adquieren una expresión concreta, mediante la ejecución de proyectos, la prestación de servicios, la atención de las necesidades ciudadanas y la administración de los recursos disponibles.

Sin embargo, responder adecuadamente a estas responsabilidades exige algo más que el cumplimiento de procedimientos administrativos: requiere capacidades institucionales, planificación estratégica, mecanismos de evaluación y, especialmente, información confiable que permita fundamentar las decisiones y comprender sus resultados.

En este contexto surge Gobernanza municipal basada en evidencia. Gestión de proyectos, calidad de atención y desempeño municipal, una obra que propone examinar la administración pública local desde una perspectiva integradora, en la que convergen los fundamentos de la gobernanza contemporánea, la gestión estratégica de proyectos, la calidad de atención ciudadana y la evaluación del desempeño institucional.

Su planteamiento central parte del reconocimiento de que una municipalidad no puede valorarse únicamente por los recursos que ejecuta, las actividades que desarrolla o los procedimientos que cumple, sino también por su capacidad para responder a las necesidades territoriales y generar condiciones que favorezcan la creación de valor público.

La gobernanza basada en evidencia constituye el eje articulador de esta reflexión. Más que promover la incorporación aislada de estadísticas o herramientas tecnológicas, representa una manera de comprender la gestión pública a partir de la relación entre información, decisiones, responsabilidades institucionales y resultados.

Desde esta perspectiva, los registros administrativos, los indicadores de desempeño, las evaluaciones técnicas y las experiencias ciudadanas ofrecen conocimientos complementarios que, interpretados según sus respectivos alcances, permiten construir una visión más amplia del funcionamiento municipal.

La obra adquiere especial pertinencia en el contexto latinoamericano, donde los gobiernos locales enfrentan desafíos asociados con la descentralización, las desigualdades territoriales, las limitaciones de recursos, la coordinación entre niveles de gobierno y las crecientes expectativas de la población respecto de la calidad de los servicios públicos.

Estas condiciones invitan a superar enfoques administrativos fragmentados y a desarrollar propuestas que relacionen las capacidades institucionales con las características particulares de cada territorio.

A partir de estos planteamientos, el libro desarrolla un recorrido conceptual, analítico y metodológico organizado en seis capítulos, cuya secuencia permite avanzar desde los fundamentos de la administración pública contemporánea hasta la formulación de instrumentos y orientaciones estratégicas para el fortalecimiento de la gobernanza municipal.

El primer capítulo, dedicado a la gobernanza municipal y la transformación de la administración pública, establece las bases conceptuales necesarias para comprender las nuevas exigencias de la gestión local. Se examinan la evolución de los paradigmas administrativos, la descentralización, la autonomía de los gobiernos locales, la gobernanza multinivel y las capacidades institucionales. Asimismo, se incorporan dimensiones como el valor público, la transparencia y la rendición de cuentas, reconociendo que la legitimidad y el desempeño de las instituciones requieren considerar tanto el cumplimiento normativo como la pertinencia de sus actuaciones frente a las necesidades colectivas.

El segundo capítulo profundiza en la gestión estratégica de proyectos y la calidad de atención ciudadana, dos dimensiones estrechamente relacionadas con el funcionamiento municipal. Su desarrollo permite comprender que la planificación, ejecución y seguimiento de los proyectos públicos no deben examinarse de manera aislada respecto de las condiciones en que operan los servicios y de las experiencias de quienes los utilizan. Esta articulación amplía la perspectiva tradicional de la gestión institucional y sitúa la atención ciudadana como un componente relevante para interpretar los resultados de la actuación pública.

Sobre estos fundamentos, el tercer capítulo presenta el Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA), concebido como una propuesta conceptual y metodológica que relaciona la gestión de proyectos municipales, las condiciones de funcionamiento de los servicios, la calidad de atención y la satisfacción ciudadana.

Su aporte consiste en establecer una arquitectura de relaciones susceptibles de investigación y evaluación, proporcionando criterios para el diseño posterior de procedimientos de medición y análisis. De este modo, el modelo representa un esfuerzo por conectar dimensiones institucionales y ciudadanas dentro de un marco analítico común.

El cuarto capítulo incorpora el análisis de investigaciones y experiencias documentadas sobre gobernanza municipal en América Latina. Esta revisión permite examinar referentes regionales relacionados con las capacidades de gestión, la calidad de los servicios y los mecanismos de evaluación institucional.

Su importancia reside en reconocer que las experiencias de otros gobiernos locales pueden aportar orientaciones para la construcción de propuestas metodológicas, siempre que se consideren las diferencias normativas, administrativas y territoriales que condicionan su aplicación. La evidencia documental se presenta, por tanto, como un

fundamento para el análisis comparado y el diseño institucional, sin confundirla con la validación empírica de los modelos propuestos.

En el quinto capítulo, la reflexión adquiere una dimensión técnica mediante el desarrollo de propuestas para la medición y evaluación del desempeño municipal, identificadas como IRE-GPCM y SIREGECAM. Estas herramientas se inscriben en el propósito de organizar información relevante para examinar la gestión pública local, fortalecer los procesos de seguimiento y facilitar la interpretación de resultados institucionales. Su formulación contribuye a establecer criterios para futuras aplicaciones, reconociendo la necesidad de definir fuentes de información, unidades de análisis y procedimientos de medición adecuados a los objetivos de cada evaluación.

Finalmente, el sexto capítulo proyecta los fundamentos y propuestas de la obra hacia la institucionalización de la gobernanza basada en evidencia, mediante una hoja de ruta con horizonte al año 2035. Esta perspectiva estratégica introduce la necesidad de fortalecer progresivamente las capacidades municipales, consolidar mecanismos de coordinación, organizar sistemas de información y promover prácticas sostenibles de evaluación y aprendizaje institucional. La transformación de la gestión pública se concibe, así como un proceso que requiere continuidad, adaptación territorial y compromiso organizacional, más allá de intervenciones administrativas puntuales.

En conjunto, configuran una propuesta orientada a comprender y fortalecer la relación entre las decisiones municipales, la gestión de los proyectos públicos, calidad de atención y la evaluación del desempeño. Una de las contribuciones más significativas de la obra consiste en integrar estas dimensiones dentro de una perspectiva que reconoce la diversidad de fuentes de evidencia y la importancia de interpretar los resultados de acuerdo con las funciones, responsabilidades y características de cada institución.

Desde el punto de vista académico, el libro ofrece fundamentos conceptuales, referentes documentales y propuestas metodológicas que pueden servir como base para nuevas investigaciones sobre administración pública local. Su contenido proporciona elementos para examinar las relaciones entre capacidades institucionales, procesos de gestión, funcionamiento de los servicios y experiencias ciudadanas, abriendo posibilidades para el desarrollo de estudios comparativos y aplicaciones empíricas posteriores.

En el ámbito de la gestión pública, sus planteamientos constituyen una referencia para autoridades municipales, funcionarios, profesionales de la administración, equipos técnicos y responsables de planificación y evaluación interesados en fortalecer sus procesos de toma de decisiones. De igual manera, ofrece un marco de consulta para docentes, investigadores y estudiantes de administración pública, gestión de proyectos, políticas públicas y disciplinas relacionadas con el desarrollo territorial.

El sentido de esta obra trasciende la formulación de herramientas administrativas. Su orientación invita a reconsiderar la manera en que se comprende el desempeño de los

gobiernos locales y a reconocer que la eficacia institucional, la calidad de los servicios y la atención de las necesidades ciudadanas forman parte de una misma responsabilidad pública. En consecuencia, la información adquiere verdadero significado cuando contribuye a interpretar los problemas, fundamentar las decisiones y revisar críticamente las actuaciones desarrolladas.

La gobernanza municipal basada en evidencia no representa una solución automática a las dificultades de la administración pública, sino una perspectiva de trabajo que demanda rigor, capacidades técnicas, responsabilidad institucional y disposición permanente al aprendizaje. Su consolidación requiere comprender que los indicadores no sustituyen el juicio profesional, que los procedimientos administrativos deben relacionarse con los propósitos colectivos y que la experiencia ciudadana constituye una dimensión relevante para valorar la prestación de los servicios.

Con esta publicación se aspira a contribuir al debate académico y profesional sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales, promoviendo una comprensión de la gestión municipal en la que la planificación, la evaluación y el servicio a la ciudadanía encuentren un fundamento compartido en el conocimiento disponible.

Efectivamente, gobernar con evidencia, implica transformar la información en conocimiento útil, el conocimiento en decisiones fundamentadas y las decisiones en actuaciones públicas susceptibles de evaluación.

Desde esta convicción, la obra invita a continuar construyendo administraciones municipales capaces de aprender de sus experiencias, reconocer las particularidades de sus territorios y orientar sus esfuerzos hacia la generación de valor público y el bienestar de la ciudadanía.

Los autores(as)

CAPÍTULO I

GOBERNANZA MUNICIPAL Y TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

AUTORES(AS)

MG. GIOVANNI ALEJANDRO MARTÍNEZ LA TORRE

DRA. ERICKA NELLY ESPINOZA GAMBOA

MG. JESÚS ALBERTO ACOSTA MARTÍNEZ



1. INTRODUCCIÓN

La gestión municipal constituye uno de los ámbitos en los que las responsabilidades del Estado se relacionan directamente con las necesidades de la población. Los gobiernos locales intervienen en la organización del territorio, la prestación de servicios, la ejecución de proyectos y la atención de solicitudes ciudadanas.

El ejercicio de estas funciones depende tanto de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico como de los recursos, las capacidades institucionales y los mecanismos de coordinación disponibles.

En este orden de ideas, la descentralización, ha ampliado la importancia de estas condiciones al distribuir responsabilidades entre distintos niveles de gobierno. No obstante, sus resultados dependen de la forma en que se asignan las competencias, se financian las funciones y se articulan las instituciones.

Al respecto, la OCDE (2019) advierte que la descentralización debe examinarse a partir de su diseño e implementación, y no como una garantía automática de mejores servicios o resultados territoriales.

Comprender la gobernanza municipal exige, por tanto, observar cómo se toman las decisiones, qué información se utiliza para fundamentarlas y de qué manera se examina lo realizado. Los registros administrativos permiten conocer actividades y recursos; las evaluaciones pueden aportar información sobre resultados específicos; y las experiencias ciudadanas contribuyen a identificar características de los servicios que no siempre aparecen en los documentos institucionales. Estas fuentes cumplen funciones distintas y deben interpretarse de acuerdo con su alcance.

La perspectiva de gobernanza basada en evidencia ofrece un marco para relacionarlas. La OCDE (2020) concibe las decisiones informadas por evidencia como procesos que pueden utilizar estadísticas, datos, investigaciones y evaluaciones durante la formulación, implementación y revisión de las intervenciones. Su aplicación requiere capacidades individuales y organizacionales para obtener, valorar y utilizar la información disponible.

Este capítulo establece los fundamentos de dicha perspectiva mediante el examen de la transformación de la administración pública, la descentralización, la gobernanza multinivel, las capacidades institucionales y las desigualdades territoriales.

Asimismo, aborda el valor público, la transparencia y la rendición de cuentas como dimensiones necesarias para comprender los propósitos de la actuación municipal y las condiciones bajo las cuales puede ser examinada. Estos fundamentos proporcionan el marco conceptual para estudiar, en los capítulos siguientes, la gestión estratégica de proyectos y la calidad de atención ciudadana, así como para desarrollar las propuestas metodológicas del autor.

2. TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO Y NUEVAS EXIGENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA

La administración pública contemporánea debe responder a exigencias que comprenden el cumplimiento de las normas, la organización de los recursos, la prestación de servicios y la coordinación entre instituciones. Estas responsabilidades no son excluyentes: la legalidad proporciona el marco de actuación de las entidades, mientras que la planificación, el seguimiento y la evaluación permiten examinar aspectos de su funcionamiento y de sus resultados.

En el ámbito municipal, esta relación se manifiesta con especial claridad. Una intervención puede estar correctamente autorizada y ejecutarse conforme a los procedimientos previstos, pero su contribución a la atención de una necesidad territorial requiere un examen adicional. Concluir una infraestructura, por ejemplo, permite verificar la entrega de un producto; conocer su funcionamiento posterior exige información sobre operación, mantenimiento y utilización.

La distinción entre procedimientos, productos y resultados ayuda a comprender por qué el desempeño institucional no puede reducirse a una única medida. La ejecución presupuestaria informa sobre una dimensión financiera, mientras que los indicadores de servicio o las valoraciones ciudadanas permiten examinar otros aspectos. El informe *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*, elaborado por la OCDE con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, reúne precisamente indicadores sobre recursos públicos, prácticas de gobernanza, satisfacción con servicios y confianza institucional. Sus resultados corresponden a los ámbitos y poblaciones definidos en cada indicador y no representan, por sí solos, el desempeño de una municipalidad específica.

2.1. De la administración de procedimientos a la atención de resultados

La evolución de la administración pública ha incorporado enfoques que amplían las preguntas sobre el funcionamiento estatal. Las estructuras burocráticas destacan la definición de competencias, la especialización y la continuidad de los procedimientos. La Nueva Gestión Pública introdujo un mayor énfasis en los objetivos, el desempeño y el uso de herramientas gerenciales. Hood (1991) analizó las doctrinas asociadas con esta corriente y las tensiones que pueden surgir entre distintos valores administrativos, en particular cuando se pretende utilizar un mismo criterio de eficiencia para juzgar funciones públicas diversas.

La orientación a resultados no elimina la importancia de las reglas. Una municipalidad necesita cumplir sus obligaciones jurídicas y, al mismo tiempo, conocer si los servicios que presta responden a los propósitos establecidos. Examinar exclusivamente los procedimientos ofrecería una descripción incompleta; evaluar únicamente la rapidez o el costo también podría omitir requisitos técnicos, condiciones de acceso y responsabilidades institucionales.

La Nueva Gobernanza Pública amplió el análisis hacia las relaciones entre organizaciones. Osborne (2006) planteó esta perspectiva para comprender formas de gestión en las que intervienen múltiples actores y en las que la prestación de servicios no se explica exclusivamente por lo que ocurre dentro de una sola entidad.

Esta aproximación resulta pertinente para las municipalidades porque algunas intervenciones requieren coordinación con otros niveles de gobierno, dependencias administrativas y actores del territorio. El estudio de esas relaciones exige identificar competencias y responsabilidades, así como los mecanismos mediante los cuales se intercambia información y se desarrollan las actuaciones compartidas.

Por su parte, Denhardt y Denhardt (2000) formularon el enfoque del Nuevo Servicio Público, que sitúa la ciudadanía y los intereses colectivos en el centro de la actuación administrativa. Desde esta perspectiva, las personas no se consideran únicamente receptoras de prestaciones, sino también integrantes de la comunidad política cuyos derechos e intereses deben ser atendidos mediante las instituciones públicas.

Estos enfoques aportan dimensiones complementarias para el análisis municipal. La legalidad permite examinar el marco de actuación; la gestión por resultados, los objetivos y productos; la gobernanza, las relaciones entre actores; y el servicio público, las necesidades y experiencias ciudadanas. Bryson, Crosby y Bloomberg (2014) relacionan estas perspectivas con la gobernanza orientada al valor público, en la que los criterios de eficiencia y eficacia se consideran junto con otros valores de la acción estatal.

2.2. La transformación administrativa desde el territorio

Las exigencias de gestión adquieren características diferentes según el territorio. La concentración urbana, la dispersión poblacional, las distancias geográficas y la disponibilidad de infraestructura pueden modificar las necesidades que deben atender las municipalidades y las condiciones en que desarrollan sus funciones.

Por ello, la incorporación de un procedimiento común no garantiza que su aplicación produzca experiencias equivalentes en todos los lugares. Un canal digital de atención, por ejemplo, puede resultar útil para determinados trámites, aunque su accesibilidad dependerá de las características de la población y de las condiciones del servicio. La conveniencia de una intervención debe examinarse a partir del problema que pretende atender, no únicamente de la herramienta que propone utilizar.

La OCDE (2019) señala que el diseño de los sistemas descentralizados requiere considerar las capacidades de los gobiernos subnacionales, las necesidades territoriales y los mecanismos de coordinación. También advierte que la escala adecuada para organizar determinadas funciones varía según el servicio y el contexto.

En este marco, la transformación administrativa no se reduce a digitalizar trámites, modificar organigramas o incorporar indicadores. Comprende la capacidad de relacionar las responsabilidades municipales con las necesidades territoriales, organizar intervenciones pertinentes y disponer de información para examinar su desarrollo.

Para esta obra, la transformación de la administración municipal se entiende como la articulación de legalidad, capacidades de gestión, coordinación institucional y uso de evidencia para fundamentar las decisiones y estudiar sus resultados. Esta definición orienta el análisis conceptual y no representa una medición empírica del desempeño de los gobiernos locales.

3. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La descentralización comprende la distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre niveles de gobierno. Su estudio permite comprender qué funciones corresponden a las instituciones territoriales y en qué condiciones pueden ejercerlas. No se limita a trasladar tareas administrativas: también modifica las relaciones de decisión, financiamiento y coordinación dentro del Estado.

La OCDE (2019) distingue dimensiones políticas, administrativas y fiscales de la descentralización y señala que sus resultados dependen de la correspondencia entre responsabilidades, recursos y capacidades.

Cuando las funciones asignadas no cuentan con medios suficientes o existen superposiciones poco claras entre entidades, pueden presentarse dificultades para organizar los servicios y determinar las responsabilidades correspondientes.

La dimensión política se relaciona con las facultades de decisión y representación de los gobiernos subnacionales. La administrativa comprende la distribución de funciones para organizar instituciones y prestar servicios. La fiscal se refiere a los recursos y atribuciones financieras asociados con el cumplimiento de esas funciones.

Aunque pueden distinguirse conceptualmente, su funcionamiento se encuentra relacionado: una responsabilidad administrativa necesita condiciones financieras y organizacionales para ejercerse.

Esta relación permite diferenciar la descentralización de la autonomía municipal. La primera describe un proceso de distribución de responsabilidades dentro del Estado; la segunda expresa el ámbito propio de actuación reconocido a los gobiernos locales por el ordenamiento jurídico.

3.1. Autonomía municipal y marco jurídico peruano

En el Perú, el artículo 188 de la Constitución Política define la descentralización como una forma de organización democrática y establece su desarrollo progresivo mediante

la asignación de competencias y la transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales y locales. El artículo 194 reconoce a las municipalidades provinciales y distritales como órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, precisa en el artículo II de su Título Preliminar que la autonomía municipal se ejerce con sujeción al ordenamiento jurídico. Por tanto, la autonomía reconoce facultades de actuación dentro del ámbito competencial de cada gobierno local, pero no supone independencia respecto de la Constitución y las leyes.

El reconocimiento de autonomía debe distinguirse de la capacidad institucional para ejercerla. Dos municipalidades pueden encontrarse sujetas a un mismo marco jurídico y disponer de recursos, personal o condiciones territoriales diferentes. La autonomía define el ámbito de sus facultades; el análisis de capacidades permite examinar los medios con que cuentan para desarrollar las funciones asignadas.

Esta distinción evita interpretar la existencia de competencias como prueba suficiente de que una entidad puede cumplirlas en condiciones determinadas. También impide considerar automáticamente las diferencias territoriales como deficiencias administrativas.

3.2. Competencias compartidas y coordinación

El ejercicio de las funciones municipales se desarrolla dentro de un sistema en el que pueden intervenir otras instituciones públicas. Algunas responsabilidades corresponden específicamente a un nivel de gobierno; otras requieren actuaciones distribuidas entre varias entidades.

El diseño de la descentralización exige, por ello, establecer competencias comprensibles y mecanismos de coordinación adecuados. La OCDE (2019) identifica la superposición de responsabilidades y la insuficiente claridad competencial entre los problemas que pueden aumentar las dificultades de gestión en los sistemas descentralizados. Asimismo, señala que la cooperación entre jurisdicciones puede ser pertinente cuando determinadas funciones requieren una escala territorial superior a la de un gobierno local individual.

En la gestión de proyectos, esta cuestión se manifiesta cuando una intervención requiere autorizaciones, recursos, información o supervisión procedentes de distintas dependencias. Conocer las responsabilidades de cada participante permite establecer qué decisiones deben adoptarse y qué información corresponde registrar durante la ejecución. La coordinación tampoco equivale a transferir informalmente las atribuciones de una entidad a otra. Sus mecanismos deben respetar el marco competencial aplicable y permitir identificar las responsabilidades asumidas.

3.3. Autonomía y decisiones informadas por evidencia

La autonomía municipal reconoce un ámbito de decisión; el uso de evidencia aporta elementos para fundamentar y examinar las actuaciones desarrolladas dentro de él. Ambas dimensiones se complementan, pero cumplen funciones diferentes. Una municipalidad puede disponer de facultades para organizar un servicio y, sin embargo, necesitar información adicional sobre las solicitudes recibidas, los tiempos de atención o las dificultades que experimentan los usuarios.

Los registros administrativos permiten describir determinados procedimientos, mientras que las consultas ciudadanas y las evaluaciones especializadas pueden aportar información sobre otras características de la prestación. La OCDE (2020) destaca que utilizar evidencia requiere conectar las necesidades de información de quienes toman decisiones con las fuentes disponibles, así como desarrollar capacidades para interpretar sus alcances y limitaciones.

4. EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública ha desarrollado distintas perspectivas para explicar cómo deben organizarse las instituciones, ejercer sus responsabilidades y examinar los resultados de su actuación. Algunas destacan la autoridad formal y la observancia de las normas; otras prestan mayor atención al desempeño, la coordinación entre organizaciones o la relación con la ciudadanía. Estas perspectivas no constituyen etapas que se sustituyen por completo. Sus principios y herramientas pueden coexistir porque responden a problemas diferentes de la gestión estatal.

Para comprender la gobernanza municipal basada en evidencia, resulta útil distinguir cuatro enfoques: la administración pública tradicional, la Nueva Gestión Pública, la Nueva Gobernanza Pública y el Nuevo Servicio Público. Su revisión permite identificar qué aporta cada uno al estudio de las responsabilidades institucionales, los proyectos y la atención ciudadana.



Figura 1. Evolución de los paradigmas de la administración pública

4.1. Administración pública tradicional: legalidad y continuidad institucional

La administración pública tradicional encuentra uno de sus principales fundamentos en el análisis de la burocracia desarrollado por Max Weber. Su modelo de autoridad racional-legal permite comprender organizaciones estructuradas mediante competencias definidas, jerarquías, especialización del trabajo, reglas formales y registros documentales.

Estas características describen un tipo ideal de organización y proporcionan categorías para examinar cómo se distribuyen las funciones y se mantiene la continuidad administrativa (Weber, 1922).

En una municipalidad, esta perspectiva permite estudiar la asignación de responsabilidades a las dependencias, los procedimientos para tramitar solicitudes y los mecanismos utilizados para documentar las decisiones. Su contribución consiste en establecer que la actuación de los servidores públicos se desarrolla dentro de competencias y reglas institucionales, en lugar de depender exclusivamente de decisiones personales.

El enfoque presenta, no obstante, un alcance definido: conocer si una actuación siguió el procedimiento correspondiente no equivale a conocer todos sus resultados. La revisión de un expediente puede permitir examinar su regularidad administrativa, mientras que el estudio de las condiciones de acceso o de la experiencia de quien realizó el trámite requiere información adicional.

Por ello, la legalidad y la continuidad institucional permanecen como fundamentos de la gestión municipal, pero deben complementarse con criterios adecuados para examinar el funcionamiento de los servicios.

4.2. Nueva Gestión Pública: desempeño y responsabilidad gerencial

La Nueva Gestión Pública (New Public Management) reunió propuestas de reforma que otorgaron mayor importancia a la definición de objetivos, la responsabilidad de los directivos, la medición del desempeño y la utilización de determinadas herramientas gerenciales. Hood (1991) examinó las doctrinas asociadas con esta corriente y las críticas dirigidas a la pretensión de considerar sus instrumentos como soluciones aplicables a cualquier servicio público.

Desde esta perspectiva, la atención se amplía desde la regularidad de los procedimientos hacia los productos obtenidos y la utilización de los recursos. En el ámbito municipal, ello permite formular preguntas sobre la ejecución de proyectos, el cumplimiento de metas o el funcionamiento de determinados servicios.

La orientación al desempeño exige, sin embargo, interpretar cada indicador según lo que efectivamente representa. El número de solicitudes tramitadas describe un

volumen de actividad; no permite conocer, por sí solo, si las respuestas fueron correctas o si todas las personas encontraron condiciones equivalentes para acceder al servicio.

Hood (1991) advirtió, además, que la discusión sobre la Nueva Gestión Pública involucra posibles tensiones entre valores administrativos, particularmente cuando la eficiencia se considera junto con la equidad.

Esta observación resulta pertinente para los gobiernos municipales, cuyas funciones pueden requerir atender necesidades territoriales y obligaciones que no se expresan adecuadamente mediante una sola medida de costo o productividad.

La Nueva Gestión Pública aporta, en consecuencia, herramientas para definir objetivos y estudiar el desempeño, siempre que los indicadores se seleccionen conforme a las responsabilidades y características de cada servicio.

4.3. Nueva Gobernanza Pública: interdependencia y coordinación

La Nueva Gobernanza Pública (New Public Governance) desplaza parte del análisis hacia las relaciones entre organizaciones que participan en la actuación estatal. Osborne (2006) desarrolló esta perspectiva para comprender la gestión pública en contextos caracterizados por la pluralidad de actores y la interdependencia institucional.

Su aporte al análisis municipal consiste en reconocer que las responsabilidades de una intervención pueden encontrarse distribuidas entre distintas dependencias y entidades. Un proyecto puede requerir decisiones de planificación, asignación de recursos, autorizaciones técnicas y actividades de ejecución que no corresponden a una sola unidad administrativa.

En estas condiciones, conocer la estructura interna de cada institución resulta necesario, pero no suficiente. También interesa examinar cómo se delimitan las responsabilidades compartidas, qué mecanismos permiten coordinar las actuaciones y de qué manera circula la información entre los participantes.

La coordinación puede involucrar relaciones con otros niveles de gobierno, cooperación entre municipalidades e interacción con organizaciones del territorio. Su organización dependerá de las competencias y del objeto de cada intervención; no existe una modalidad única aplicable a todos los casos.

Bryson, Crosby y Bloomberg (2014) sitúan estas relaciones en un marco de gobernanza orientada al valor público, que reconoce la participación de diversos sectores y la relevancia de valores que exceden la eficiencia y la eficacia.

Para la gobernanza basada en evidencia, esta perspectiva incorpora una exigencia concreta: la información necesaria para comprender una intervención puede encontrarse distribuida entre instituciones y actores diferentes. Su utilización requiere

identificar la procedencia de los datos, las responsabilidades de registro y las condiciones bajo las cuales pueden interpretarse conjuntamente.

4.4. Nuevo Servicio Público: ciudadanía y propósitos colectivos

El Nuevo Servicio Público (New Public Service) coloca en el centro del análisis la relación entre las instituciones y la ciudadanía. Denhardt y Denhardt (2000) formularon este enfoque a partir de contribuciones sobre ciudadanía democrática, comunidad y sociedad civil. Su planteamiento destaca la función de los servidores públicos en la atención de intereses compartidos, frente a una comprensión exclusivamente gerencial de la administración.

Esta perspectiva permite reconocer que las personas no interactúan con las municipalidades únicamente como usuarias de trámites. También ejercen derechos, presentan necesidades colectivas y participan en asuntos vinculados con el territorio.

En la prestación de servicios, el enfoque aporta razones para estudiar aspectos de la atención que no quedan descritos completamente mediante los registros de actividad. La información comprensible, las condiciones de acceso y el trato durante la interacción forman parte de las características que pueden examinarse desde la experiencia ciudadana.

Esa experiencia constituye una fuente relevante, pero no sustituye la verificación de los requisitos técnicos y administrativos del servicio. El estudio de la atención municipal requiere conservar ambas perspectivas para comprender qué se entrega y cómo se desarrolla la interacción con las personas.

La centralidad de la ciudadanía también se relaciona con el concepto de valor público, entendido como un marco para examinar los propósitos colectivos de la actuación estatal. Bryson et al. (2014) proponen una perspectiva de gobernanza en la que los objetivos públicos deben considerarse junto con las relaciones institucionales y los valores que orientan la acción.

En el análisis municipal, ello permite distinguir el cumplimiento de una actividad del propósito que justificó realizarla. La entrega de un producto constituye un hecho susceptible de verificación; conocer su contribución a una necesidad colectiva exige precisar los resultados esperados y disponer de información apropiada para estudiarlos.

4.5. Convergencia de enfoques en la gobernanza municipal basada en evidencia

Los cuatro enfoques aportan herramientas que pueden utilizarse de forma complementaria. La administración pública tradicional permite examinar competencias, procedimientos y continuidad institucional. La Nueva Gestión Pública incorpora preguntas sobre objetivos, recursos y desempeño. La Nueva Gobernanza Pública amplía el análisis hacia la coordinación entre organizaciones. El Nuevo Servicio Público sitúa las

necesidades, los derechos y las experiencias de la ciudadanía dentro de los propósitos de la actuación administrativa.

La gobernanza municipal basada en evidencia articula estas perspectivas mediante una pregunta transversal: ¿qué información permite fundamentar una decisión y examinar posteriormente lo realizado? Su respuesta depende del objeto de estudio. Una revisión normativa, un registro de ejecución, una evaluación técnica y una consulta ciudadana aportan conocimientos diferentes que deben interpretarse conforme a sus respectivos alcances.

Desde esta integración, la gobernanza municipal basada en evidencia no sustituye las reglas por indicadores ni reduce las decisiones públicas a valoraciones individuales. Propone relacionar competencias, objetivos, coordinación y experiencia ciudadana con información pertinente para comprender el funcionamiento institucional.

5. GOBERNANZA MULTINIVEL Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La descentralización distribuye responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, pero no elimina las relaciones de dependencia y cooperación que existen entre ellos. La planificación de una intervención, su financiamiento, la definición de criterios técnicos y la prestación de un servicio pueden involucrar a varias instituciones con competencias diferentes. La gobernanza multinivel permite estudiar cómo se organizan esas relaciones y qué mecanismos se utilizan para coordinar las decisiones públicas.

La OCDE (2019) señala que numerosas responsabilidades gubernamentales son compartidas y que la descentralización también implica reorganizar las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Su análisis destaca la importancia de establecer competencias claras y mecanismos de coordinación vertical y horizontal, adecuados a las características de cada sistema institucional.

En el ámbito municipal, la gobernanza multinivel comprende las relaciones con otras instancias del Estado, la cooperación entre gobiernos locales y la interacción con actores sociales. Estas relaciones no sustituyen las atribuciones legales de cada entidad; proporcionan un marco para comprender cómo se desarrollan las actuaciones que requieren responsabilidades o información compartidas.

5.1. Coordinación vertical entre niveles de gobierno

La coordinación vertical comprende las relaciones entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Puede expresarse mediante procedimientos de consulta, asistencia técnica, acuerdos interinstitucionales, mecanismos de financiamiento y seguimiento de compromisos.

Su importancia se manifiesta cuando una municipalidad participa en una intervención cuyas decisiones no dependen exclusivamente de ella. En tales circunstancias, resulta

necesario identificar qué entidad establece los criterios aplicables, cuál aporta los recursos, quién desarrolla las actividades y a quién corresponde supervisarlas.

En el Perú, el artículo 49 de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece relaciones permanentes de coordinación, cooperación y apoyo mutuo entre los niveles de gobierno, dentro del ejercicio de sus respectivas competencias y autonomía. La disposición también contempla el suministro de información por parte de los gobiernos regionales y locales para mantener actualizados los sistemas administrativos y financieros de alcance nacional (Congreso de la República del Perú, 2002, art. 49).

Este marco permite distinguir la cooperación intergubernamental de la subordinación de una entidad en asuntos que corresponden a sus atribuciones propias. La coordinación requiere reconocer la distribución de competencias y establecer procedimientos para desarrollar las responsabilidades compartidas.

La OCDE (2019) identifica los espacios de diálogo, los mecanismos de consulta y los acuerdos entre niveles de gobierno como instrumentos que pueden utilizarse para organizar estas relaciones. Su pertinencia depende de las responsabilidades involucradas y de las condiciones de funcionamiento institucional.

Para el análisis municipal, la existencia de un convenio o de una instancia de coordinación constituye un antecedente documental. Conocer cómo funciona exige examinar sus responsabilidades, los compromisos asumidos y las actuaciones efectivamente desarrolladas.

5.2. Coordinación horizontal y cooperación intermunicipal

La dimensión horizontal comprende las relaciones entre entidades de un mismo nivel de gobierno. En el ámbito local, adquiere especial relevancia cuando una necesidad territorial supera los límites administrativos de una municipalidad o cuando varias entidades comparten intereses relacionados con una infraestructura o un servicio.

La Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014) incorpora la coordinación horizontal entre gobiernos subnacionales como uno de sus principios. Propone considerar la escala territorial de las inversiones y contempla mecanismos de cooperación para desarrollar intervenciones relacionadas entre jurisdicciones.

La cooperación intermunicipal puede comprender el intercambio de información, la coordinación de proyectos o la organización de actuaciones conjuntas, siempre dentro de las competencias y procedimientos aplicables. Su conveniencia debe examinarse según el problema atendido, los recursos disponibles y las responsabilidades que asumiría cada entidad.

La coordinación horizontal también puede observarse dentro de una misma municipalidad. Las dependencias encargadas de planificación, presupuesto, proyectos y atención ciudadana pueden intervenir en diferentes momentos de una iniciativa. Para comprender su desarrollo, importa conocer cómo se distribuyen las tareas y qué mecanismos permiten relacionar la información que cada área produce.

Esta dimensión interna conecta la gobernanza multinivel con las capacidades organizacionales: los acuerdos entre instituciones requieren responsables identificables y procedimientos que permitan desarrollar los compromisos asumidos.

5.3. Participación ciudadana y relaciones con actores no estatales

La actuación municipal también comprende relaciones con organizaciones comunitarias, asociaciones de usuarios, instituciones académicas y otros actores del territorio. Su participación puede aportar información sobre necesidades colectivas, condiciones de acceso y experiencias relacionadas con los servicios públicos.

La OCDE (2019) incorpora la participación ciudadana, el acceso a la información y la transparencia entre las cuestiones que deben considerarse en los sistemas descentralizados. Asimismo, señala que la participación puede adoptar distintas modalidades según la organización institucional y el asunto público examinado.

La información aportada por la ciudadanía cumple una función diferente de los registros administrativos. Estos últimos permiten describir actividades documentadas por la institución; las consultas y otros mecanismos participativos pueden recoger experiencias y necesidades de quienes intervienen en ellos.

Para utilizar adecuadamente esas contribuciones es necesario identificar qué personas participaron, qué preguntas se formularon y a qué población pueden referirse las conclusiones. Las opiniones recogidas en una consulta no representan automáticamente a todos los habitantes del territorio.

La participación tampoco modifica por sí misma la distribución legal de competencias. Las autoridades y entidades públicas conservan las responsabilidades que les corresponden. Su aporte al enfoque basado en evidencia reside en ampliar las perspectivas disponibles para comprender los problemas y examinar las alternativas de actuación.

5.4. Articulación institucional, proyectos e información compartida

La gestión de proyectos municipales permite observar cómo convergen las dimensiones vertical, horizontal y social de la gobernanza. Una intervención puede requerir coordinación entre niveles de gobierno, trabajo conjunto de dependencias municipales e información proporcionada por la población destinataria.

La OCDE (2014) contempla mecanismos de coordinación intergubernamental para organizar la inversión pública y reconoce la necesidad de utilizar información territorial pertinente durante su planificación y seguimiento.

En este contexto, formular un proyecto implica identificar no solo sus objetivos, recursos y plazos, sino también las responsabilidades institucionales asociadas con su desarrollo. Durante la ejecución, los registros de avance pueden aportar información para revisar compromisos y reconocer situaciones que requieren atención.

La utilidad de esa información depende de que las entidades participantes compartan definiciones comprensibles, identifiquen los períodos de referencia y establezcan responsabilidades para su registro y actualización. Si cada institución describe una misma intervención mediante criterios incompatibles, puede resultar difícil reconstruir su desarrollo o examinar conjuntamente sus resultados.

Por ello, el intercambio de datos no debe confundirse con la simple acumulación de documentos. La gobernanza basada en evidencia exige relacionar la información disponible con las preguntas que deben responder las instituciones y con las competencias de quienes adoptan las decisiones.

La gobernanza multinivel constituye, así, el marco de relaciones mediante el cual los gobiernos municipales articulan responsabilidades, recursos e información con otros niveles de gobierno, entidades locales y actores del territorio. Su estudio permite comprender las condiciones institucionales en que se formulan y ejecutan intervenciones, sin atribuir a la coordinación resultados que no hayan sido evaluados.



Figura 2. Gobernanza multinivel y articulación interinstitucional

6. CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

La gobernanza multinivel permite comprender las relaciones que mantienen los gobiernos municipales con otras instituciones y actores del territorio. No obstante, el ejercicio de sus responsabilidades también depende de las condiciones internas que les permiten organizar el trabajo, administrar recursos y sostener la prestación de servicios. Estas condiciones constituyen el ámbito de las capacidades institucionales.

La OCDE (2019) define la capacidad de los gobiernos subnacionales en relación con su posibilidad de desempeñar las funciones asignadas de manera efectiva, eficiente y sostenible. Su enfoque comprende recursos, competencias, habilidades, organización y capacidad de acción colectiva. También distingue capacidades administrativas, institucionales, estratégicas y de gestión financiera.

Para los fines de esta obra, las capacidades municipales se organizan en cuatro dimensiones analíticas: administrativa, financiera, técnica y estratégica. Esta clasificación permite estudiar aspectos específicos del funcionamiento institucional sin tratarlos como componentes independientes. Una municipalidad necesita articularlos para formular proyectos, desarrollar sus actividades y prestar los servicios que le corresponden.

6.1. Capacidad administrativa y profesionalización del personal

La capacidad administrativa comprende las condiciones necesarias para distribuir responsabilidades, organizar procedimientos, gestionar al personal y mantener la continuidad de las funciones municipales. Su análisis incluye tanto la estructura formal de la institución como las prácticas mediante las cuales se desarrolla el trabajo cotidiano.

La profesionalización constituye un componente de esta dimensión. Las funciones de planificación, presupuesto, contratación, ejecución de proyectos y atención ciudadana requieren conocimientos diferentes que deben corresponderse con las responsabilidades de quienes las desempeñan. Por ello, la profesionalización no se reduce a disponer de títulos académicos o impartir cursos: también exige que el personal cuente con condiciones para aplicar sus competencias y compartir el conocimiento necesario para la continuidad de las actividades.

En el Perú, la Autoridad Nacional del Servicio Civil presentó en enero de 2026 el Plan de Desarrollo de las Personas estandarizado para municipalidades. Según SERVIR (2026), su elaboración consideró brechas de capacitación, necesidades del Estado, demanda formativa y condiciones de ejecución. A partir de ese análisis se priorizaron 21 acciones de formación en materias que incluyen recursos humanos, presupuesto, planeamiento y transformación digital.

La iniciativa ilustra una forma de relacionar la capacitación con necesidades previamente identificadas. También muestra la importancia de delimitar los

diagnósticos: SERVIR informó que, durante 2025, evaluó junto con CEPLAN a 937 servidores municipales vinculados al planeamiento y que el 53 % de ese grupo presentó un nivel crítico de conocimiento sobre el Plan Operativo Institucional. El resultado corresponde exclusivamente a los participantes y a la materia evaluada; no describe las capacidades de todos los servidores municipales del país.

La capacidad administrativa comprende, además, la conservación del conocimiento institucional. Los registros de decisiones, procedimientos y compromisos permiten que otros responsables comprendan una actividad cuando se producen cambios en los equipos. La continuidad del trabajo depende tanto de las competencias individuales como de la posibilidad de transferir información y mantener procedimientos comprensibles.

6.2. Capacidad financiera y sostenibilidad de las funciones municipales

La capacidad financiera se relaciona con la disponibilidad y administración de los recursos necesarios para ejercer las competencias municipales. Comprende la programación del gasto, la gestión de fondos, la contratación, el control financiero y la consideración de obligaciones que pueden extenderse más allá de una intervención específica.

La OCDE (2019) incluye en la capacidad de gestión financiera subnacional el uso íntegro de recursos internos y externos, la administración de fondos, los procesos transparentes de contratación y los mecanismos de control y auditoría.

Esta perspectiva permite distinguir la capacidad financiera del volumen presupuestario. El monto disponible constituye información relevante, pero su interpretación requiere considerar las responsabilidades de la municipalidad, las necesidades del territorio y los compromisos que debe atender.

En la gestión de proyectos, esta dimensión adquiere importancia cuando una intervención genera obligaciones posteriores a su ejecución. La entrega de infraestructura o equipamiento puede requerir recursos adicionales para su operación, conservación y mantenimiento. Por tanto, el análisis financiero de una propuesta debe considerar las condiciones necesarias para utilizar sus productos durante el período previsto.

La información presupuestaria también debe interpretarse según su alcance. La asignación de recursos describe una autorización financiera; los registros de ejecución muestran su utilización conforme a las categorías correspondientes. Para conocer los productos obtenidos y los resultados de una intervención se necesitan fuentes adicionales.

Desde la gobernanza basada en evidencia, la capacidad financiera comprende la posibilidad de vincular la información sobre recursos con las actividades y

responsabilidades que justifican su utilización, de modo que las decisiones puedan examinarse con criterios claros.

6.3. Capacidad técnica y utilización de información

La capacidad técnica comprende los conocimientos especializados, métodos, herramientas y sistemas necesarios para desarrollar las funciones municipales. Su contenido varía según la actividad examinada: formular un proyecto, supervisar una intervención y administrar un servicio de atención requieren procedimientos y competencias diferentes.

Una dimensión transversal de esta capacidad es la utilización de información. La OCDE (2020) identifica entre las habilidades necesarias para las decisiones informadas por evidencia la capacidad de comprender, obtener, examinar, valorar y aplicar información, así como interactuar con los actores pertinentes. El organismo distingue estas habilidades individuales de las condiciones organizacionales que permiten incorporarlas al trabajo institucional.

En una municipalidad, disponer de registros o herramientas informáticas representa solo una parte de esta capacidad. También es necesario establecer qué información se requiere, cómo se produce y cuáles son sus posibilidades de utilización.

Si se pretende conocer el tiempo de atención de un trámite, por ejemplo, corresponde definir los momentos de inicio y finalización de la medición. Si interesa examinar la cobertura de un servicio, es preciso identificar la población o el territorio de referencia. Estas decisiones permiten que los indicadores respondan a preguntas concretas y que sus resultados puedan interpretarse de manera consistente.

La capacidad técnica también comprende reconocer las diferencias entre fuentes. Los registros administrativos describen actividades documentadas por la institución; las encuestas recogen experiencias y valoraciones de sus participantes; y las evaluaciones especializadas permiten examinar aspectos determinados mediante criterios y procedimientos propios. Su utilización conjunta exige respetar esas diferencias.

Esta dimensión proporciona un fundamento para el desarrollo posterior del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA), cuyos constructos e indicadores deberán definirse mediante procedimientos adecuados al objeto de estudio.

6.4. Capacidad estratégica y coherencia de la actuación institucional

La capacidad estratégica se refiere a la posibilidad de establecer objetivos, identificar prioridades y organizar actuaciones dentro de un horizonte temporal definido. Relaciona el diagnóstico de necesidades con las decisiones sobre recursos, proyectos y servicios. La OCDE (2019) vincula la capacidad estratégica de los gobiernos subnacionales con la definición de objetivos orientados a resultados y con la

disponibilidad de condiciones administrativas e institucionales para desarrollarlos en los plazos previstos.

En el contexto peruano, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico dispone de orientaciones para la formulación y actualización del Plan Estratégico Institucional (PEI) y del Plan Operativo Institucional (POI). CEPLAN aprobó en 2025 la segunda versión de una matriz estándar destinada a facilitar la elaboración o actualización de estos instrumentos en los gobiernos locales, con posibilidad de ajustar sus elementos según las necesidades de cada entidad.

Estos instrumentos ofrecen un marco para organizar objetivos y actividades, pero la capacidad estratégica también comprende su utilización en las decisiones institucionales. Una prioridad municipal necesita relacionarse con un problema identificado, las competencias disponibles y los recursos requeridos para desarrollar las intervenciones correspondientes.

En la gestión de proyectos, esta dimensión permite examinar la correspondencia entre una iniciativa y los objetivos de la municipalidad. La planificación orienta la selección y organización de las actuaciones; el seguimiento y la evaluación aportan información para revisar su desarrollo y sus resultados.

La capacidad estratégica se relaciona, así, con la posibilidad de mantener coherencia entre necesidades territoriales, decisiones institucionales e intervenciones públicas.

6.5. Articulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales

Las cuatro dimensiones adquieren sentido cuando se examinan conjuntamente. La formulación de un proyecto municipal puede requerir capacidad estratégica para delimitar el problema y establecer objetivos; capacidad técnica para seleccionar métodos; capacidad financiera para organizar los recursos; y capacidad administrativa para distribuir responsabilidades y desarrollar los procedimientos necesarios.

Su articulación también interviene en la prestación cotidiana de servicios. La atención ciudadana requiere personal con competencias pertinentes, recursos para sostener las actividades, procedimientos definidos e información que permita conocer su funcionamiento.

El fortalecimiento institucional debe partir de las necesidades identificadas y considerar las condiciones que permiten aplicar los cambios propuestos. La OCDE (2020) señala que desarrollar habilidades individuales resulta insuficiente si no se atienden también las estructuras, herramientas, recursos y procesos organizacionales necesarios para utilizar evidencia.

Desde esta perspectiva, una necesidad de capacitación puede requerir formación especializada; una dificultad en el registro de información podría demandar definiciones

comunes; y un problema de coordinación puede hacer necesario revisar responsabilidades o procedimientos. La respuesta pertinente dependerá de la situación documentada.

El aprendizaje institucional completa esta relación. Conservar registros, examinar experiencias y compartir conocimientos proporciona elementos para revisar las prácticas de trabajo. Para estudiar ese aprendizaje interesa conocer cómo se utilizó la información y qué decisiones se adoptaron a partir de ella.

Las capacidades institucionales constituyen las condiciones administrativas, financieras, técnicas y estratégicas mediante las cuales los gobiernos municipales organizan el ejercicio de sus competencias. Su análisis permite comprender los medios disponibles y su articulación, mientras que el estudio de los productos y resultados requiere información específica sobre las intervenciones y los servicios.

7. BRECHAS ESTRUCTURALES Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

Las capacidades institucionales examinadas en el apartado anterior se desarrollan en territorios con características diferentes. Las municipalidades atienden poblaciones de tamaño diverso, administran espacios geográficos con distintas condiciones de accesibilidad y disponen de recursos que no necesariamente guardan la misma relación con sus responsabilidades. Estas diferencias deben considerarse al estudiar su funcionamiento y al diseñar instrumentos para evaluar la gestión pública.

En esta obra se distingue entre desigualdad territorial y brecha estructural municipal. La primera se refiere a diferencias entre territorios en aspectos como actividad económica, distribución de la población, infraestructura y acceso a servicios. La segunda designa diferencias persistentes en las condiciones que permiten a los gobiernos locales ejercer sus competencias, entre ellas la disponibilidad de recursos y capacidades organizacionales. Los conceptos pueden relacionarse, pero una desigualdad territorial no constituye por sí sola evidencia de una deficiencia administrativa.

La OCDE (2019) señala que los resultados de la descentralización dependen de su diseño, de las capacidades subnacionales y de las condiciones de gobernanza multinivel. También reconoce que las necesidades de gasto y las posibilidades de prestar servicios pueden variar entre jurisdicciones según sus características demográficas y geográficas.

Esta perspectiva exige analizar conjuntamente el territorio, las responsabilidades asignadas y las condiciones institucionales, en lugar de atribuir todas las diferencias observadas a las decisiones de una municipalidad.

7.1. Heterogeneidad territorial y escala de los gobiernos locales

Las características demográficas y geográficas influyen en la organización de los servicios. Una municipalidad que atiende una población concentrada puede necesitar

procedimientos diferentes de los requeridos por otra cuya población se encuentra dispersa en un territorio extenso. Las distancias, la conectividad y la localización de los centros de atención forman parte del contexto en que se desarrollan las prestaciones.

En *Regional Development Policy in Peru*, la OCDE (2025) documenta diferencias económicas entre las regiones peruanas. El informe indica que, en 2022, el producto interno bruto per cápita de Moquegua fue casi siete veces el de San Martín. Esta comparación describe una disparidad económica regional correspondiente a ese año; no mide el desempeño de las municipalidades de ninguna de las dos regiones.

La organización territorial también plantea cuestiones de escala. De acuerdo con el mismo informe, utilizando información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de 2022, el 56,5 % de las municipalidades peruanas tenía menos de 5.000 habitantes. La OCDE examina cómo la fragmentación territorial puede dificultar, para algunas entidades, la disponibilidad de personal especializado, la financiación de determinadas funciones y el aprovechamiento de economías de escala.

El tamaño de una municipalidad, sin embargo, no describe de forma completa sus capacidades. La pertinencia de compartir recursos o coordinar servicios depende de la función considerada, las distancias, las competencias y los acuerdos que puedan establecerse. La OCDE (2019) advierte que la escala apropiada de organización es específica de cada contexto y ámbito de actuación. Para la evaluación municipal, estos antecedentes muestran la necesidad de distinguir las características del territorio de las prácticas de gestión que efectivamente se pretende estudiar.

7.2. Brechas financieras y necesidades diferenciadas de gasto

Los recursos disponibles constituyen una dimensión relevante de las condiciones institucionales, pero su monto debe interpretarse en relación con las competencias y necesidades de cada gobierno local.

La OCDE (2019) distingue las diferencias en capacidad de obtener ingresos de aquellas relacionadas con los costos y necesidades de prestación de servicios. Ambas pueden generar disparidades fiscales entre jurisdicciones. El organismo examina los sistemas de nivelación fiscal como mecanismos que distintos países utilizan para abordar parte de esas diferencias, aunque su alcance depende del diseño de cada sistema de financiamiento.

Esta distinción resulta importante para comparar municipalidades. Dos entidades con presupuestos semejantes pueden atender poblaciones, extensiones territoriales y obligaciones distintas. Del mismo modo, un presupuesto mayor no implica necesariamente que la institución disponga de más recursos para cada responsabilidad específica.

En el ámbito de los proyectos, las diferencias financieras pueden influir en las alternativas de intervención y en las condiciones para sostener los productos una vez

concluida su ejecución. Una infraestructura o un sistema tecnológico puede requerir gastos posteriores de operación y mantenimiento que deben considerarse desde su formulación.

El análisis basado en evidencia requiere, por tanto, diferenciar la disponibilidad financiera, la utilización de los recursos y los productos o resultados vinculados con ella. Esta separación evita convertir el volumen presupuestario o el porcentaje de ejecución en medidas generales de desempeño municipal.

7.3. Recursos humanos y brechas tecnológicas

La disponibilidad de personal especializado puede variar entre entidades de acuerdo con sus funciones, recursos y condiciones territoriales. La OCDE (2025) identifica dificultades de algunas municipalidades pequeñas del Perú para atraer y conservar personal especializado, y relaciona esta cuestión con la fragmentación territorial y el desarrollo de capacidades subnacionales.

Para estudiar una brecha de recursos humanos, no basta conocer el número de trabajadores. También es necesario examinar las funciones que deben desarrollarse, los perfiles requeridos y la organización de las responsabilidades. Una dotación reducida puede tener implicaciones diferentes según la naturaleza de los servicios y las posibilidades de cooperación institucional.

La dimensión tecnológica presenta una situación semejante. Disponer de canales digitales informa sobre las herramientas habilitadas, pero no describe completamente sus condiciones de funcionamiento ni las posibilidades de acceso de la población.

Según el Registro Nacional de Municipalidades 2025, el INEI informó que, de las 1.891 municipalidades consideradas, el 99,7 % brindaba atención presencial mediante ventanilla o mesa de partes, el 79,4 % atendía por correo electrónico y el 50,9 % utilizaba redes sociales como canal de atención. Se trata de datos sobre canales declarados por las entidades, no de mediciones de calidad del servicio ni de satisfacción ciudadana.

Para conocer el funcionamiento de esos canales sería necesario examinar aspectos adicionales, como los procedimientos utilizados, la atención efectiva de las solicitudes y las condiciones de acceso de sus destinatarios. La presencia de una herramienta digital constituye, así, una característica de la organización del servicio, pero no una medida suficiente de modernización o desempeño.

7.4. Brechas de información y comparabilidad municipal

Las diferencias entre gobiernos locales también pueden manifestarse en la información disponible para estudiar sus actividades. Los registros pueden variar en cobertura, definiciones, períodos de referencia y procedimientos de elaboración. Cuando estas

características no se conocen, las comparaciones pueden resultar difíciles de interpretar.

La OCDE (2025) reconoce avances del Perú en la recopilación y publicación de datos subnacionales, pero identifica vacíos de información, particularmente a escala provincial, en ámbitos como educación, innovación y mercado laboral. El informe destaca la importancia de desarrollar capacidades regionales y locales para producir y utilizar información territorial.

El INEI dispone, por su parte, del Registro Nacional de Municipalidades, cuyos resultados se presentan en publicaciones como Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2025. Esta edición se elaboró a partir del registro realizado entre abril y mayo de 2025 y proporciona información oficial sobre distintas características de las municipalidades.

La existencia de estas fuentes ofrece posibilidades para el análisis, pero cada variable requiere una lectura específica. Antes de comparar tiempos de atención, por ejemplo, deben conocerse los trámites comprendidos y la forma de calcular su duración. Para contrastar la disponibilidad de servicios es necesario identificar qué se entiende por servicio habilitado y cuál es el universo institucional considerado.

La falta de un dato tampoco equivale a un resultado desfavorable. Puede expresar una limitación del registro, una diferencia de cobertura o la ausencia de un procedimiento de medición. Tratarla como un valor de desempeño introduciría un error en la comparación.

Estas precisiones serán especialmente relevantes para el futuro desarrollo del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM). Su propuesta deberá establecer qué dimensiones son comparables, qué información requiere cada indicador y cómo se considerarán las diferencias territoriales. La estandarización de las variables será una tarea metodológica, no una justificación para ignorar las características de las entidades participantes.

7.5. Interpretación de las brechas desde la gobernanza basada en evidencia

Las desigualdades territoriales y las brechas institucionales permiten formular preguntas sobre las condiciones en que actúan las municipalidades. Su análisis debe distinguir las características de partida, los recursos disponibles, las actividades desarrolladas y los resultados observados.

Una diferencia entre dos municipios puede estar relacionada con múltiples circunstancias. Para comprenderla, es necesario identificar qué se ha medido, a qué período corresponde la información y qué responsabilidades tiene cada entidad respecto del fenómeno estudiado. En este sentido, la OCDE (2019) propone utilizar indicadores estandarizados de desempeño subnacional junto con información y

mecanismos de retroalimentación que permitan interpretar los servicios en sus contextos institucionales.

En el marco de este libro, las brechas estructurales se consideran condiciones de contexto indispensables para estudiar la gestión municipal, pero no explicaciones automáticas de sus resultados. Esta delimitación permitirá desarrollar propuestas de evaluación que distingan los recursos y las circunstancias territoriales de las prácticas institucionales y de las características de los servicios.

8. GOBERNANZA MUNICIPAL BASADA EN EVIDENCIA: FUNDAMENTOS Y ALCANCES

Las diferencias territoriales, las capacidades institucionales y las relaciones intergubernamentales examinadas anteriormente muestran que la gestión municipal requiere decisiones sustentadas en el conocimiento de problemas y condiciones específicas. Para definir una intervención no basta identificar una necesidad de manera general: es preciso comprender a quién afecta, qué responsabilidades corresponden a la municipalidad y qué información permite examinar las alternativas disponibles. La gobernanza municipal basada en evidencia ofrece un marco para relacionar ese conocimiento con la actuación institucional.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) define la toma de decisiones informada por evidencia como un proceso en el que se consultan diversas fuentes —entre ellas estadísticas, datos, investigaciones y evaluaciones— antes de planificar, implementar o modificar políticas y programas públicos. El enfoque reconoce que utilizar información requiere tanto habilidades individuales como condiciones organizacionales que faciliten su incorporación a las decisiones.

En el ámbito municipal, esta perspectiva vincula la identificación de necesidades con la planificación, la ejecución de intervenciones y el examen de sus resultados. Su propósito no consiste en sustituir las competencias de las autoridades por procedimientos técnicos automáticos, sino en proporcionar fundamentos verificables para comprender los problemas, justificar las actuaciones y revisar lo realizado.

8.1. Evidencia científica, administrativa y ciudadana

La información utilizada en la gestión municipal procede de fuentes con características y alcances diferentes. Reconocer esas diferencias es indispensable para seleccionar los medios adecuados de análisis.

La evidencia científica comprende conocimientos producidos mediante investigaciones cuyos procedimientos y resultados pueden examinarse. Su utilidad depende de la correspondencia entre el problema estudiado y la decisión que se pretende fundamentar. Un hallazgo obtenido en un territorio puede ofrecer antecedentes para otro, aunque su aplicación exige considerar las diferencias institucionales, sociales y geográficas. Así, la información administrativa se genera durante el desarrollo de las

funciones públicas. Incluye registros de solicitudes, expedientes, presupuestos, proyectos y servicios. Estos materiales permiten conocer actividades documentadas por la institución, siempre que se identifiquen sus definiciones, cobertura y períodos de referencia.

Las estadísticas oficiales aportan información sistematizada sobre características demográficas, económicas e institucionales. En el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2025) publicó Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2025, elaborado con los resultados del Registro Nacional de Municipalidades realizado entre abril y mayo de ese año. La publicación constituye una fuente documental para estudiar distintas características de los gobiernos locales, de acuerdo con las variables y el alcance del registro.

Finalmente, la información ciudadana puede obtenerse mediante encuestas, entrevistas, consultas y mecanismos de recepción de reclamos u observaciones. Su contribución consiste en recoger necesidades y experiencias que no siempre quedan reflejadas en los registros institucionales. Para interpretarla es necesario conocer quiénes participaron y qué aspectos se les consultaron.

Estas fuentes pueden utilizarse de forma complementaria. Si una municipalidad desea estudiar la atención de solicitudes, los registros administrativos podrían mostrar cuántas ingresaron y cómo fueron tramitadas; las consultas a usuarios aportarían información sobre las dificultades experimentadas; y una revisión especializada permitiría examinar aspectos técnicos del procedimiento. Cada fuente respondería una pregunta diferente.

La utilidad de la evidencia depende, por tanto, de su pertinencia para el problema analizado, no del volumen de datos recopilados. La OCDE (2020) destaca que el uso de evidencia requiere comprenderla, obtenerla, evaluar su calidad y aplicarla, además de interactuar con quienes producen conocimientos y con los actores involucrados.

8.2. De la disponibilidad de datos a su utilización institucional

Disponer de registros e informes no significa que estos se incorporen a las decisiones. Una institución puede producir información periódica y, aun así, carecer de procedimientos para relacionarla con las necesidades de sus dependencias o con la revisión de sus actuaciones.

La OCDE (2020) identifica la desconexión entre la oferta y la demanda de evidencia como una dificultad para las administraciones públicas. Señala que mejorar su utilización exige atender las capacidades de las personas, las estructuras organizacionales y los mecanismos de interacción entre quienes generan información y quienes pueden emplearla.

En la gestión municipal, esta relación puede organizarse a partir de una pregunta concreta. Antes de crear un indicador o solicitar nuevos informes, conviene establecer qué se necesita conocer, qué fuentes están disponibles y cuáles son sus limitaciones. El

procedimiento permite orientar el esfuerzo de recopilación hacia información útil para una decisión identificable. Si el propósito consiste en examinar la duración de un trámite, por ejemplo, será necesario definir sus momentos de inicio y finalización, los tipos de solicitudes comprendidos y el período de observación. Sin estas precisiones, una cifra agregada podría reunir procedimientos diferentes y dificultar su interpretación.

La utilización institucional de evidencia requiere también que la información pueda circular entre las dependencias que intervienen en una misma actuación. Los datos sobre planificación, recursos, ejecución y atención ciudadana pueden encontrarse en áreas distintas; relacionarlos exige definiciones comprensibles y responsabilidades de registro. De esta manera, la evidencia deja de considerarse únicamente como documentación acumulada y pasa a formar parte de los procesos mediante los cuales la municipalidad fundamenta y examina sus decisiones.

8.3. Evidencia en el diagnóstico, la ejecución y la evaluación

El uso de información puede incorporarse en distintos momentos de la actuación municipal. Durante el diagnóstico, permite describir una necesidad, delimitar la población involucrada y reconocer las condiciones territoriales o institucionales pertinentes. También ayuda a distinguir un problema observado de las explicaciones que todavía requieren investigación.

En la formulación de alternativas, las investigaciones previas, los registros disponibles y las evaluaciones de otras intervenciones pueden aportar antecedentes sobre recursos, procedimientos y posibles dificultades. Estos antecedentes deben examinarse conforme a las características del contexto en que se pretende actuar.

Durante la ejecución, la información permite dar seguimiento a actividades, recursos y compromisos. Los registros de avance pueden mostrar diferencias respecto de lo programado y orientar el examen de las circunstancias relacionadas con ellas.

La evaluación incorpora preguntas sobre la intervención y sus resultados. Su alcance depende de lo que se desea conocer y de los procedimientos utilizados para hacerlo. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2024), en la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del Sinaplan, establece orientaciones para estas funciones dentro del ciclo de planeamiento estratégico. La guía diferencia el seguimiento de la evaluación y contempla la utilización de sus hallazgos para revisar la actuación institucional.

Esta distinción resulta útil para la gestión municipal: conocer el avance de un proyecto es diferente de examinar el funcionamiento del producto entregado o los resultados asociados con su utilización. Cada pregunta requiere indicadores, fuentes y períodos de observación apropiados.

8.4. Calidad de la evidencia y responsabilidad de las decisiones

La evidencia debe examinarse antes de utilizarse para sustentar conclusiones. Entre los aspectos relevantes se encuentran su procedencia, fiabilidad, pertinencia, cobertura territorial y oportunidad temporal. La OCDE (2020) incorpora la valoración crítica de la información y el reconocimiento de sesgos entre las capacidades necesarias para las decisiones informadas por evidencia.

Una fuente puede ser confiable y, sin embargo, resultar insuficiente para una pregunta particular. Una estadística nacional, por ejemplo, no describe necesariamente las condiciones de una municipalidad específica. Del mismo modo, una encuesta aplicada a quienes completaron un trámite puede no recoger las experiencias de las personas que encontraron dificultades antes de acceder al servicio.

Estas condiciones adquieren importancia cuando se comparan gobiernos locales. Para interpretar diferencias entre indicadores es necesario examinar si utilizan las mismas definiciones, corresponden a períodos equivalentes y describen funciones o servicios comparables.

La evidencia tampoco determina por sí sola todas las decisiones públicas. La actuación municipal se desarrolla dentro de un marco de competencias y obligaciones, y puede involucrar objetivos colectivos que requieren deliberación y justificación institucional. La OCDE (2020) reconoce que el uso de evidencia ocurre en procesos donde intervienen capacidades, motivaciones, estructuras y relaciones entre actores; por ello, fortalecer la información disponible no equivale a reemplazar la responsabilidad de quienes deciden.

La gobernanza basada en evidencia exige distinguir los hechos documentados, las interpretaciones formuladas a partir de ellos y los criterios utilizados para adoptar una actuación. Esta separación permite comprender sus fundamentos y establecer qué información sería necesaria para revisarla posteriormente.

8.5. Aprendizaje institucional y alcance de la propuesta

El uso de evidencia continúa después de adoptar una decisión. Los registros de implementación y los resultados de las evaluaciones pueden utilizarse para revisar procedimientos, reconsiderar supuestos o fundamentar la continuidad de una intervención.

La OCDE (2020) propone abordar el fortalecimiento de capacidades para utilizar evidencia mediante acciones que comprendan tanto habilidades individuales como condiciones organizacionales sostenibles. Entre ellas se encuentran los mecanismos para conectar a quienes producen conocimiento con quienes lo necesitan y para examinar si las iniciativas de fortalecimiento alcanzan sus propósitos. En el ámbito municipal, el aprendizaje institucional requiere relacionar los hallazgos con las decisiones posteriores y conservar información sobre los criterios aplicados. La

elaboración de informes constituye un insumo; su utilización puede examinarse a través de los procedimientos y actuaciones que la institución documente.

Esta perspectiva fundamenta los tres componentes propuestos en la obra. El Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) organiza posibles relaciones entre prácticas de gestión y características de los servicios.

El Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) plantea una estructura de medición que deberá definir indicadores y condiciones de comparabilidad. El Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) propone mecanismos institucionales para relacionar información, seguimiento y evaluación. Cada componente requerirá un desarrollo metodológico acorde con su función.

La gobernanza municipal basada en evidencia se entiende, en esta obra, como una perspectiva que incorpora información pertinente y verificable al diagnóstico, la decisión, la ejecución y la evaluación de las actuaciones locales, dentro de las competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales.

9. VALOR PÚBLICO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La gobernanza municipal basada en evidencia permite fundamentar decisiones y examinar las intervenciones públicas. Sin embargo, conocer cómo se administran los recursos o cómo se ejecutan las actividades no responde por completo a una pregunta esencial: ¿qué propósito colectivo justifica la actuación municipal y cómo puede examinarse su cumplimiento?

El concepto de valor público contribuye a abordar esta cuestión, mientras que la transparencia y la rendición de cuentas permiten estudiar las condiciones bajo las cuales las instituciones informan, explican y someten sus actuaciones a los mecanismos de revisión correspondientes.

Estas tres dimensiones se relacionan, pero cumplen funciones diferentes. El valor público orienta el análisis hacia las finalidades de la acción estatal; la transparencia se refiere a la disponibilidad y accesibilidad de información sobre esa acción; y la rendición de cuentas comprende las responsabilidades de explicar y justificar las decisiones ante las instancias pertinentes.

Su articulación amplía el estudio del desempeño municipal más allá de los registros de actividad y ejecución financiera.

9.1. El valor público como fundamento de la actuación municipal

Mark H. Moore (1995), en *Creating Public Value*, desarrolló una perspectiva de gestión estratégica centrada en los propósitos que las organizaciones públicas buscan alcanzar mediante los recursos y las atribuciones que les han sido confiados. Desde este enfoque,

la actuación estatal no puede comprenderse exclusivamente a través de criterios trasladados de la gestión empresarial: también requiere examinar la finalidad colectiva de las decisiones y las condiciones que permiten llevarlas a cabo.

Aplicado al ámbito municipal, el valor público permite relacionar las intervenciones con las necesidades que justifican su formulación. La construcción de una infraestructura, la reorganización de un trámite o la habilitación de un canal de atención constituyen actuaciones distintas. En cada caso, es necesario precisar qué problema se pretende atender, qué producto se espera obtener y qué resultados permitirían examinar su contribución.

Esta perspectiva diferencia el cumplimiento operativo del propósito de una intervención. Concluir una obra dentro del plazo establecido ofrece información sobre su ejecución; estudiar su contribución al servicio requiere conocer también sus condiciones de funcionamiento y utilización. Del mismo modo, el número de trámites atendidos describe una actividad administrativa, pero no representa por sí solo todas las características de la prestación.

El valor público tampoco equivale a la suma de las satisfacciones individuales. Una experiencia favorable de atención aporta información relevante sobre un servicio, mientras que el examen de sus propósitos colectivos puede requerir considerar aspectos adicionales, como cobertura, continuidad o accesibilidad. La selección de estos criterios depende de la naturaleza de la función municipal analizada.

9.2. El triángulo estratégico: propósito, legitimidad y capacidad operativa

Moore y Khagram (2004) presentan el triángulo estratégico como una herramienta que relaciona tres preguntas sobre la actuación de una organización pública: qué valor se pretende producir, qué fuentes de legitimidad y apoyo autorizan y respaldan la intervención, y con qué capacidades operativas se cuenta para desarrollarla.

El primer componente exige delimitar la finalidad de la actuación. En una municipalidad, ello supone vincular una iniciativa con una necesidad identificada y establecer qué resultados se espera examinar. El segundo remite a las competencias, autorizaciones y relaciones institucionales pertinentes. El tercero comprende los recursos, conocimientos, procedimientos y medios de coordinación necesarios para ejecutar la intervención.

La utilidad del triángulo reside en considerar conjuntamente estas condiciones. Un propósito puede estar claramente definido y, aun así, requerir capacidades de las que la entidad todavía no dispone. De igual manera, la disponibilidad de recursos no resuelve por sí sola qué necesidad debe atenderse ni cuál es el fundamento institucional de una actuación. El esquema conecta los conceptos desarrollados en este capítulo: la descentralización y la gobernanza multinivel permiten comprender la distribución de atribuciones y las relaciones de coordinación; las capacidades institucionales ayudan a

examinar la viabilidad operativa; y el valor público orienta la definición de los resultados perseguidos.

El triángulo estratégico proporciona, por tanto, una estructura para formular preguntas de gestión. La evaluación de una intervención requerirá posteriormente criterios e información específicos para conocer sus productos y resultados.

9.3. Transparencia y acceso a la información pública

La transparencia se refiere a las condiciones que permiten conocer información sobre las decisiones, actividades y resultados de las instituciones. Comprende tanto la disponibilidad de documentos como las posibilidades de acceder a ellos y comprender su contenido dentro del marco jurídico aplicable.

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) incorpora la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de los actores interesados como principios vinculados con el diseño y la prestación de políticas y servicios públicos.

En el Perú, la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constituye una referencia normativa para el acceso a la información estatal. Su Texto Único Ordenado fue aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS, mientras que el Decreto Supremo N.º 007-2024-JUS aprobó un nuevo reglamento de la ley. Para la gestión municipal, la transparencia puede examinarse tanto mediante la información que una entidad pública como a través de sus procedimientos para atender solicitudes específicas. Ambas modalidades requieren identificar documentos, establecer responsabilidades y aplicar las disposiciones correspondientes.

La publicación de información también plantea exigencias de claridad. Un monto presupuestario, un porcentaje de avance o una cifra de solicitudes atendidas necesitan definiciones y períodos de referencia para que puedan interpretarse adecuadamente. Su disponibilidad facilita el examen público, pero la utilidad de los datos depende asimismo de su integridad y de la explicación que los acompaña.

La transparencia debe desarrollarse respetando los límites legales aplicables, incluidos aquellos relacionados con la protección de datos personales y la información sujeta a restricciones. Por ello, no puede identificarse con la divulgación indiscriminada de todos los registros institucionales.

9.4. Rendición de cuentas y responsabilidad institucional

La rendición de cuentas se relaciona con las obligaciones de informar y explicar la actuación de quienes ejercen responsabilidades públicas. Bovens (2007) la analiza como una relación entre un actor y una instancia ante la cual debe justificar su conducta, que puede formular preguntas, examinar las explicaciones y, según el marco

correspondiente, dar lugar a consecuencias. Esta formulación permite distinguir la rendición de cuentas de la mera disponibilidad de información. En el ámbito municipal, rendir cuentas requiere identificar quién asumió una responsabilidad, qué decisiones adoptó y cuáles fueron las actuaciones desarrolladas durante un período determinado. Cuando una intervención involucra varias dependencias o niveles de gobierno, los documentos de coordinación y los registros de ejecución pueden contribuir a precisar esas responsabilidades. En el Perú, la Contraloría General de la República regula la rendición de cuentas de los titulares de entidades mediante la Directiva N.º 016-2022-CG/PREVI, cuyo alcance comprende a las municipalidades provinciales y distritales. La directiva fue modificada mediante la Resolución de Contraloría N.º 344-2026-CG, publicada en julio de 2026.

La presentación de informes permite documentar determinados aspectos de la gestión. Su examen, sin embargo, exige diferenciar la obligación formal de informar del análisis de los resultados descritos. Un documento presentado oportunamente puede cumplir una exigencia procedimental; conocer el desempeño de los servicios o proyectos a los que se refiere requiere revisar sus indicadores y las fuentes que los sustentan.

La transparencia y la rendición de cuentas son, así, complementarias: la primera facilita el acceso a información sobre la actuación institucional; la segunda relaciona esa actuación con las responsabilidades de explicación y revisión previstas en los mecanismos correspondientes.

9.5. Información ciudadana y examen de los resultados

La experiencia de las personas que utilizan servicios municipales constituye una fuente de información para estudiar determinadas características de la atención. Las consultas, encuestas y mecanismos de recepción de observaciones pueden aportar conocimientos sobre accesibilidad, claridad de los procedimientos y trato recibido. La Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017) contempla la participación de los actores interesados junto con la transparencia y la rendición de cuentas.

La incorporación de estas perspectivas requiere precisar quiénes participaron y qué aspectos fueron consultados. Recoger una valoración ciudadana no equivale a medir la totalidad de los resultados de una intervención, del mismo modo que un registro administrativo no describe necesariamente la experiencia de sus usuarios.

En el estudio de la gobernanza municipal, resulta útil distinguir la calidad de atención, la satisfacción con un servicio y la confianza institucional. La primera comprende características de la prestación y de la interacción; la segunda recoge la evaluación de una experiencia; y la tercera se refiere a una actitud más amplia hacia una institución. Sus posibles relaciones requieren investigaciones que definan cada concepto y establezcan el alcance de sus mediciones. Esta distinción evita utilizar una valoración favorable de un trámite como conclusión general sobre el desempeño municipal. También permite reconocer que la información ciudadana complementa los registros de

recursos, las verificaciones técnicas y las evaluaciones de resultados. Desde la perspectiva del valor público, las distintas fuentes deben relacionarse con el propósito de la intervención estudiada. El interés no consiste en reunir el mayor número posible de indicadores, sino en seleccionar información capaz de responder preguntas pertinentes sobre las responsabilidades y los resultados municipales.

9.6. Articulación con la evaluación de la gestión municipal

El valor público, la transparencia y la rendición de cuentas ofrecen fundamentos para evaluar la actuación municipal desde perspectivas complementarias. El primero orienta la definición de los propósitos; la segunda permite conocer información sobre las decisiones y actividades; y la tercera vincula esas actuaciones con sus responsabilidades institucionales.

Esta articulación resulta relevante para las propuestas que se desarrollarán en los capítulos posteriores. El Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) permitirá organizar preguntas sobre la relación entre las intervenciones y los servicios. El Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) requerirá criterios explícitos para seleccionar e interpretar indicadores. El Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) deberá precisar los procedimientos mediante los cuales podría organizarse y revisarse la información. Los tres se presentan como propuestas conceptuales y metodológicas, sujetas a desarrollo y validación posterior.

El valor público proporciona un referente para examinar las finalidades de la gestión municipal; la transparencia facilita el conocimiento de su actuación; y la rendición de cuentas permite relacionar decisiones y resultados con responsabilidades institucionales. Considerados conjuntamente, estos conceptos contribuyen a una comprensión del desempeño que distingue recursos, actividades, características de los servicios y resultados de interés colectivo.



Figura 3. Valor público, transparencia y rendición de cuentas

10. SÍNTESIS CONCEPTUAL DEL CAPÍTULO

La gobernanza municipal comprende un conjunto de relaciones entre las competencias de los gobiernos locales, sus capacidades institucionales, las características del territorio y los actores que participan en los asuntos públicos. A lo largo de este capítulo se ha establecido que ninguna de estas dimensiones permite, por sí sola, describir el funcionamiento de una municipalidad. Su análisis conjunto proporciona una base para comprender cómo se organizan las decisiones, se desarrollan las intervenciones y se examinan sus resultados. La descentralización define una distribución de responsabilidades dentro del Estado, mientras que la autonomía municipal delimita un ámbito de actuación reconocido jurídicamente. El ejercicio de esas atribuciones depende también de los recursos y capacidades disponibles. La OCDE (2019) señala que los resultados de la descentralización están relacionados con su diseño e implementación, las capacidades subnacionales y los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

Esta perspectiva permite comprender por qué el reconocimiento de competencias y las condiciones para ejercerlas constituyen cuestiones diferentes. La evolución de los enfoques de administración pública amplía el análisis institucional. La tradición burocrática aporta categorías para estudiar la legalidad y la continuidad de los procedimientos; la Nueva Gestión Pública incorpora la atención a los objetivos y al desempeño; la Nueva Gobernanza Pública examina las relaciones entre organizaciones; y el Nuevo Servicio Público destaca el lugar de la ciudadanía en la actuación estatal. Estas perspectivas ofrecen herramientas complementarias para estudiar responsabilidades, recursos, coordinación y experiencia de los usuarios, sin reducir la gestión municipal a un único criterio.

La gobernanza multinivel sitúa estas cuestiones dentro de las relaciones verticales entre niveles de gobierno, horizontales entre entidades y dependencias, y sociales con actores del territorio. A su vez, las capacidades administrativas, financieras, técnicas y estratégicas permiten examinar los medios de que dispone una municipalidad para desarrollar sus funciones. Las desigualdades territoriales introducen una condición adicional: comparar gobiernos locales exige considerar qué competencias ejercen, a qué poblaciones atienden y bajo qué circunstancias producen sus registros e indicadores. Sobre estos fundamentos se construye la gobernanza municipal basada en evidencia. Su aporte consiste en relacionar las decisiones con información pertinente, cuya procedencia y alcance puedan examinarse. La OCDE (2020) reconoce que esta información puede incluir estadísticas, datos, investigaciones y evaluaciones, y que su utilización requiere capacidades tanto individuales como organizacionales.

En el ámbito municipal, ello supone formular preguntas claras, seleccionar fuentes adecuadas y distinguir entre lo que los registros documentan y aquello que requiere una evaluación adicional. El valor público, la transparencia y la rendición de cuentas completan el marco conceptual. El primero orienta el análisis hacia los propósitos colectivos de la actuación municipal; la segunda facilita el acceso a información sobre

las decisiones y actividades; y la tercera relaciona esas actuaciones con las responsabilidades de explicación y revisión. Su articulación permite examinar la gestión sin equiparar la disponibilidad de recursos, el cumplimiento de actividades y la obtención de resultados.

La contribución central de este capítulo es establecer que la gobernanza municipal basada en evidencia requiere relacionar competencias, capacidades, territorio, coordinación e información con los propósitos de la actuación pública. Esta perspectiva proporciona los fundamentos para estudiar intervenciones concretas sin confundir las condiciones institucionales que permiten desarrollarlas con los productos y resultados que se pretende alcanzar.



Figura 4. Síntesis del capítulo

CAPÍTULO II

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROYECTOS Y CALIDAD DE ATENCIÓN CIUDADANA:

ARTICULACIÓN ENTRE GESTIÓN INSTITUCIONAL Y EXPERIENCIA CIUDADANA

AUTORES(AS)

***MG. GIOVANNI ALEJANDRO MARTÍNEZ LA TORRE
DRA. ERICKA NELLY ESPINOZA GAMBOA
MG. JESÚS ALBERTO ACOSTA MARTÍNEZ***



1. INTRODUCCIÓN

La actuación municipal comprende actividades permanentes, como la recepción de solicitudes y la prestación de servicios, e intervenciones temporales destinadas a producir resultados específicos. Estas últimas pueden organizarse mediante la gestión de proyectos, que permite delimitar objetivos, entregables, recursos, responsabilidades y procedimientos de seguimiento. Su estudio adquiere especial interés cuando una intervención busca modificar las condiciones en que la ciudadanía recibe un servicio.

La relación entre proyectos y atención ciudadana requiere distinguir dos momentos: la producción de un resultado mediante una intervención temporal y su incorporación al funcionamiento ordinario de la municipalidad. Implementar una plataforma de trámites, por ejemplo, constituye un proyecto; mantenerla disponible, administrar las solicitudes y atender a sus usuarios supone responsabilidades operativas que pueden continuar después de su cierre.

El Project Management Institute (PMI, 2018) aborda esta continuidad mediante la gestión de beneficios, que relaciona los entregables con su utilización y con los resultados esperados.

En el sector público, esta distinción se vincula con la finalidad de las intervenciones. La Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014) contempla la correspondencia de las inversiones con las características territoriales, la coordinación institucional, el examen anticipado de riesgos y costos futuros, y el seguimiento de resultados. Estas orientaciones se refieren específicamente a la inversión pública, aunque ofrecen criterios conceptuales para estudiar otras intervenciones municipales con las adaptaciones pertinentes.

Sobre esta base, el capítulo examina los fundamentos de la gestión de proyectos, su articulación con la planificación estratégica y las capacidades necesarias para desarrollarla. Posteriormente, aborda la calidad de atención ciudadana, el modelo SERVQUAL como referente de medición y las diferencias entre calidad técnica, calidad percibida y satisfacción.

La integración de estos conceptos proporcionará los fundamentos para la formulación del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) en el capítulo siguiente.

2. GESTIÓN DE PROYECTOS EN EL SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN Y FUNDAMENTOS

La gestión de proyectos permite organizar intervenciones que requieren un esfuerzo temporal para producir un resultado definido. Su aplicación comprende la delimitación del trabajo, la asignación de responsabilidades, la organización de recursos y el seguimiento de las actividades necesarias para alcanzar los entregables establecidos.

El PMI define un proyecto como un esfuerzo temporal emprendido para crear un producto, servicio o resultado único. La temporalidad se refiere a que el proyecto tiene un inicio y un cierre identificables; la singularidad corresponde al resultado que se pretende obtener, aunque algunas actividades sean semejantes a las desarrolladas en otras intervenciones.

Esta definición permite distinguir la gestión de proyectos de las operaciones continuas de una municipalidad. La implementación de un sistema de gestión documental puede organizarse como proyecto, mientras que su administración cotidiana corresponde al funcionamiento regular de la institución. Ambos procesos están vinculados, pero presentan objetivos y responsabilidades que conviene identificar por separado.

2.1. Del control de la ejecución a la gestión de resultados

La gestión de proyectos ha utilizado tradicionalmente criterios de alcance, tiempo y costo para delimitar compromisos y examinar su cumplimiento. El alcance establece qué debe producirse; el cronograma organiza los períodos de trabajo; y el presupuesto permite planificar y controlar los recursos financieros. Estos criterios conservan su importancia porque proporcionan referencias concretas para dirigir una intervención y reconocer diferencias respecto de lo previsto.

Sin embargo, la literatura sobre gestión de proyectos también examina cuestiones que exceden su ejecución inmediata. Joslin y Müller (2015), en un estudio sobre metodologías de gestión y éxito de proyectos en distintos contextos de gobernanza, analizaron la relación entre las prácticas metodológicas utilizadas y los criterios de éxito considerados. Sus resultados corresponden a los proyectos estudiados y no constituyen una demostración específica sobre el desempeño de las municipalidades peruanas.

La ampliación del enfoque se expresa con especial claridad en la gestión de beneficios. El PMI (2018) relaciona la estrategia organizacional con los entregables de los proyectos y los beneficios que se espera obtener mediante su utilización. Esta perspectiva incorpora preguntas sobre la transición hacia las operaciones y sobre las responsabilidades necesarias para examinar los resultados posteriores al cierre del proyecto.

En una intervención municipal orientada a implementar un sistema de citas, por ejemplo, la entrega de la plataforma constituye un producto verificable. Su funcionamiento posterior requiere examinar otras cuestiones: si se encuentra disponible, si permite completar las operaciones previstas y qué experiencias tienen quienes intentan utilizarla. Se trata de un ejemplo conceptual, no de resultados observados en una municipalidad determinada.

La distinción permite establecer que el cumplimiento del alcance, el plazo y el presupuesto describe aspectos de la ejecución, mientras que la utilización de los

productos y sus resultados requieren información adicional. Ninguno de estos ámbitos sustituye al otro.

2.2. Particularidades de los proyectos públicos

Los proyectos públicos comparten herramientas de planificación y seguimiento con intervenciones de otros sectores, pero se desarrollan dentro de un marco de competencias, procedimientos y responsabilidades institucionales. Su formulación exige identificar la necesidad que se pretende atender, la entidad facultada para actuar y los recursos que pueden comprometerse conforme a las disposiciones aplicables.

La OCDE (2014) plantea que la inversión pública debe considerar las características del territorio y las relaciones entre niveles de gobierno. Asimismo, recomienda examinar desde etapas tempranas los riesgos y los costos de operación y mantenimiento, e incorporar mecanismos de aprendizaje y evaluación durante el ciclo de inversión.

Estas orientaciones permiten reconocer que la viabilidad de una intervención pública comprende tanto su ejecución como las condiciones necesarias para utilizar los productos que genere. Cuando un proyecto incorpora infraestructura o equipamiento, su formulación necesita contemplar los requerimientos posteriores de funcionamiento que correspondan.

La información aportada por los actores involucrados también puede contribuir a definir el problema y examinar alternativas. En una intervención dirigida a modificar un servicio municipal, conocer las dificultades de acceso o las características de la demanda permite ampliar el diagnóstico. La utilización de esa información debe considerar quiénes participaron y qué aspectos fueron consultados.

Así, la gestión de proyectos públicos relaciona los instrumentos operativos con las competencias institucionales, las necesidades territoriales y los resultados que justifican la intervención.

2.3. La gestión de proyectos en el sistema de inversión pública peruano

En el Perú, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conocido como Invierte.pe, establece un marco específico para las inversiones comprendidas en su ámbito de aplicación. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) describe un ciclo de inversión integrado por cuatro fases: Programación Multianual de Inversiones; Formulación y Evaluación; Ejecución; y Funcionamiento.

La programación multianual busca relacionar el planeamiento estratégico con el presupuesto mediante una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias. La formulación y evaluación examina el planteamiento técnico de las propuestas y sus condiciones de sostenibilidad. La ejecución comprende la preparación de los documentos técnicos correspondientes, el desarrollo de la inversión y su

seguimiento físico y financiero. Finalmente, la fase de funcionamiento considera la operación y el mantenimiento de los activos generados y la prestación de los servicios implementados.

La inclusión del funcionamiento dentro del ciclo resulta relevante para este capítulo porque permite diferenciar la entrega física de una inversión de las condiciones necesarias para sostener los servicios asociados con ella.

No obstante, gestión de proyectos y proyecto de inversión no son expresiones equivalentes. La primera designa un ámbito general de organización de intervenciones temporales; la segunda corresponde a una categoría definida dentro del sistema de inversión pública.

El MEF distingue, además, los proyectos de inversión de otras inversiones, entre ellas las de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR).

Esta precisión delimita el alcance del GPC-CA. El modelo se formula para estudiar la gestión de proyectos municipales y su posible relación con la calidad de atención; no reemplaza las categorías ni los procedimientos oficiales de Invierte.pe.

2.4. Proyecto, programa y cartera

La gestión institucional puede involucrar varias intervenciones relacionadas. Para examinarlas resulta útil distinguir entre proyecto, programa y cartera o portafolio.

El proyecto constituye el esfuerzo temporal orientado a producir un resultado definido. El programa permite coordinar proyectos relacionados cuando su gestión conjunta busca obtener beneficios que no se alcanzarían del mismo modo mediante una administración separada.

La cartera organiza proyectos y programas según las prioridades, los recursos y los objetivos de una organización. El PMI diferencia estos niveles de gestión por el objeto sobre el cual se toman las decisiones y por el tipo

En una municipalidad, distintas iniciativas destinadas a adecuar espacios de atención, desarrollar herramientas digitales o modificar procedimientos podrían examinarse individualmente como proyectos. Su eventual articulación en un programa dependería de que existieran objetivos y beneficios compartidos que justificaran esa forma de organización.

La distinción evita atribuir al conjunto de intervenciones municipales las características observadas en un proyecto específico. También prepara el análisis de la planificación estratégica, pues la selección y coordinación de proyectos exige considerar prioridades institucionales y recursos disponibles.

2.5. Enfoques de gestión y adaptación a cada intervención

La gestión de proyectos no requiere aplicar una modalidad idéntica a todas las intervenciones. La norma ISO 21502:2020, que proporciona orientaciones generales aplicables a organizaciones públicas, privadas y de otros sectores, contempla enfoques predictivos, incrementales, iterativos, adaptativos e híbridos. La selección depende de la naturaleza del proyecto, sus entregables y las condiciones de desarrollo.

Una intervención con requisitos técnicos definidos desde el inicio puede organizarse mediante una planificación anticipada detallada. Otras, como el desarrollo de determinadas herramientas digitales, pueden requerir revisiones sucesivas de sus componentes. En ambos casos, los procedimientos deben ajustarse al marco institucional y jurídico correspondiente.

Desde la gobernanza basada en evidencia, la selección del enfoque de gestión necesita una justificación relacionada con las características del problema y del proyecto. Su seguimiento debe producir información que permita conocer el avance, documentar los cambios y examinar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

En esta obra, la gestión estratégica de proyectos municipales se entiende como la organización y conducción de intervenciones temporales mediante objetivos definidos, recursos, responsabilidades y mecanismos de seguimiento, en correspondencia con las competencias de la institución y las necesidades territoriales que justifican su realización.



Figura 5. Ciclo y gestión estratégica de proyectos

3. GOBERNANZA DE PROYECTOS Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL

La gestión operativa de un proyecto organiza las actividades necesarias para producir un resultado definido. La gobernanza de proyectos, en cambio, permite examinar las decisiones institucionales que orientan esa intervención: por qué se emprende, quién está facultado para autorizarla, cómo se distribuyen las responsabilidades y de qué manera se supervisa su correspondencia con los objetivos de la organización. Ambas funciones están relacionadas, pero responden a preguntas diferentes.

La norma ISO 21505:2017 proporciona orientaciones para la gobernanza de proyectos, programas y carteras, dirigidas especialmente a los órganos de gobierno, la alta dirección y quienes intervienen en sus decisiones. También contempla el examen de la propia función de gobernanza.

En el ámbito municipal, estas orientaciones ofrecen categorías de análisis que deben interpretarse conforme a las competencias y estructuras establecidas para cada entidad.

La planificación estratégica complementa esa perspectiva al relacionar las intervenciones con necesidades identificadas y objetivos institucionales. Así, mientras la gobernanza establece el marco de dirección y supervisión, la planificación proporciona criterios para comprender la finalidad de los proyectos y su lugar dentro del conjunto de actuaciones municipales.

3.1. Dirección institucional y responsabilidades de decisión

La gobernanza de proyectos comprende los mecanismos mediante los cuales una institución autoriza, orienta y supervisa sus intervenciones. Su objeto no se limita al trabajo de los equipos ejecutores: incluye las decisiones sobre la selección de proyectos, la asignación de responsabilidades y la revisión de cambios que puedan modificar los compromisos inicialmente establecidos.

ISO 21505:2017 reconoce, entre los actores a los que pueden dirigirse sus orientaciones, a patrocinadores, comités de dirección, responsables de carteras y oficinas de gestión de proyectos.

Estas figuras constituyen referencias organizacionales, no cargos que deban existir necesariamente con la misma denominación en todas las municipalidades.

En una entidad pública, la distribución de funciones corresponde al marco jurídico aplicable y a la naturaleza de cada intervención. Para estudiar la gobernanza de un proyecto resulta necesario identificar la autoridad competente para aprobarlo, las dependencias responsables de su desarrollo y los mecanismos previstos para supervisarlos. Cuando participan varias instituciones, también interesa conocer los compromisos y procedimientos de coordinación establecidos entre ellas. Esta delimitación permite reconstruir las decisiones adoptadas durante el proyecto. Por

ejemplo, una modificación de alcance puede requerir una evaluación técnica y una autorización distinta de las decisiones cotidianas sobre la organización de tareas. Distinguir estos ámbitos contribuye a comprender cómo se ejerce la dirección institucional sin confundirla con la administración diaria de la intervención.

3.2. Alineación estratégica: de la necesidad al proyecto

La alineación estratégica expresa la correspondencia entre una intervención, el problema que pretende atender y los objetivos de la institución. No se limita a mencionar un proyecto en un instrumento de planificación: requiere que pueda explicarse la relación entre la necesidad identificada, la finalidad de la actuación y los resultados esperados.

La Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014) plantea que las estrategias de inversión se adapten a las características de cada territorio, se vinculen con objetivos de desarrollo definidos y consideren las complementariedades entre políticas e inversiones. También señala la importancia de producir información a escalas subnacionales pertinentes para fundamentar las decisiones.

Estas orientaciones permiten examinar la alineación de una inversión municipal desde tres relaciones: la correspondencia con una necesidad territorial documentada, su vinculación con los objetivos institucionales y su articulación con otras actuaciones que intervienen sobre el mismo problema. En proyectos que no forman parte del sistema de inversión pública, estas relaciones pueden servir como referencias conceptuales, sin trasladarles automáticamente procedimientos normativos que no les correspondan.

Considérese, como ejemplo hipotético, una municipalidad que estudia reorganizar su atención de licencias. La definición del proyecto requeriría precisar cuál es la dificultad que busca atender, qué procesos institucionales se verían involucrados y qué producto concreto se propone entregar. Si la iniciativa consistiera en implementar una plataforma, su alineación estratégica se examinaría a partir de la relación entre ese producto, la necesidad identificada y los objetivos municipales pertinentes. El funcionamiento posterior de la plataforma constituiría una cuestión adicional para el seguimiento del servicio.

De este modo, la alineación estratégica proporciona criterios para fundamentar la selección de intervenciones y delimitar qué se espera obtener de ellas.

3.3. Planeamiento institucional y programación de inversiones en el Perú

En el Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) establece orientaciones para la elaboración y actualización de los instrumentos de planeamiento de las entidades integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. La Guía para el Planeamiento Institucional, actualizada en 2024, desarrolla pautas para el Plan

Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI), a partir del análisis de la situación actual y de una situación futura deseada.

El PEI permite organizar la orientación estratégica de la entidad mediante objetivos y acciones institucionales. El POI desarrolla la programación de actividades operativas e inversiones vinculadas con esa orientación, de acuerdo con las disposiciones que le resulten aplicables.

Esta relación proporciona un marco documental para examinar cómo se conectan las prioridades institucionales con las actuaciones previstas.

Cuando una intervención corresponde al ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones —Invierte.pe—, debe considerarse además su programación conforme a las reglas específicas de ese sistema.

El Ministerio de Economía y Finanzas publicó en marzo de 2026 una Guía Metodológica de la Fase de Programación Multianual de Inversiones, que aborda, entre otros aspectos, el diagnóstico de brechas, la priorización de inversiones y la organización de carteras con enfoque territorial.

La guía también desarrolla el proceso de consistencia de la cartera de inversiones con el financiamiento presupuestario del primer año, como parte de la articulación entre la programación de inversiones y el sistema de presupuesto público. Estos instrumentos permiten distinguir tres decisiones relacionadas: establecer los objetivos institucionales, seleccionar y programar las intervenciones pertinentes, y prever los recursos para desarrollarlas. La correspondencia entre ellas puede examinarse mediante los documentos y registros aplicables a cada proyecto.

La gobernanza municipal de proyectos no sustituye estos sistemas de planeamiento e inversión. Su función analítica consiste en estudiar cómo se relacionan sus decisiones, responsabilidades e instrumentos durante la organización de las intervenciones.

3.4. Priorización y gestión de la cartera municipal

Las municipalidades pueden identificar diversas necesidades cuya atención exige organizar intervenciones a lo largo de distintos períodos. La gestión de cartera permite examinar el conjunto de proyectos y programas, su correspondencia con los objetivos institucionales y las condiciones de recursos y coordinación bajo las cuales se prevé desarrollarlos. La priorización pertenece al ámbito de la dirección institucional: determina qué intervenciones se incorporan a la programación correspondiente y bajo qué criterios. Una vez seleccionados los proyectos, su gestión operativa aborda los entregables, actividades, plazos y recursos particulares de cada uno.

Mantener esta distinción permite estudiar por separado la justificación de una cartera y el desarrollo de sus componentes. Para las inversiones públicas, la OCDE (2014) propone

estrategias integradas que consideren las características territoriales y las complementariedades entre actuaciones. En el sistema peruano, la guía metodológica del MEF de 2026 establece orientaciones específicas para la priorización y consistencia de las carteras de inversión.

En términos analíticos, examinar una cartera municipal supone identificar los criterios utilizados para incorporar intervenciones, las relaciones entre ellas y las condiciones previstas para financiarlas y sostener sus productos. Esta mirada permite comprender que el desarrollo de un proyecto individual forma parte de decisiones institucionales más amplias.

3.5. Seguimiento y supervisión estratégica

El seguimiento de proyectos reúne información sobre las actividades realizadas, los entregables, los recursos utilizados y el cumplimiento de los plazos. La supervisión estratégica incorpora una pregunta adicional: si la intervención mantiene correspondencia con su propósito y si la información disponible plantea la necesidad de revisar decisiones institucionales.

La Recomendación de la OCDE de 2014 incluye el examen anticipado de riesgos y efectos de largo plazo, el fortalecimiento de capacidades y la promoción del aprendizaje entre los principios de una inversión pública efectiva.

Aplicado al ámbito municipal, el seguimiento permite documentar el desarrollo del proyecto, mientras que la supervisión examina la información obtenida a la luz de sus objetivos y responsabilidades.

Una variación en el cronograma puede requerir revisar condiciones técnicas o administrativas; una modificación de la necesidad inicialmente identificada puede exigir reconsiderar aspectos del alcance. Las decisiones que correspondan dependerán de la naturaleza de la intervención y de las atribuciones de los responsables.

La documentación de esas decisiones también contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas. Registrar los criterios de selección, las autorizaciones y los cambios permite explicar el desarrollo del proyecto dentro de los mecanismos institucionales establecidos. La evaluación de sus productos y resultados, por su parte, requiere información específica sobre aquello que se pretende examinar.

En este sentido, la gobernanza de proyectos municipales se entiende como el conjunto de estructuras y mecanismos mediante los cuales una institución dirige, autoriza y supervisa sus intervenciones, relacionándolas con las competencias, los objetivos y las prioridades territoriales aplicables.

Esta definición reúne la dirección institucional, la planificación y el seguimiento en un marco que permite estudiar cómo se organizan los proyectos públicos.

4. MADUREZ ORGANIZACIONAL Y PROFESIONALIZACIÓN TÉCNICA MUNICIPAL

La gobernanza de proyectos establece cómo se autorizan, dirigen y supervisan las intervenciones municipales. Su desarrollo cotidiano depende, además, de que la institución disponga de prácticas de trabajo comprensibles, personal con competencias pertinentes y mecanismos para conservar el conocimiento adquirido. Estas condiciones conducen al concepto de madurez organizacional en gestión de proyectos.

La madurez permite ampliar el análisis desde un proyecto individual hacia la forma en que una organización gestiona sus intervenciones a lo largo del tiempo. Interesa conocer si los procedimientos se encuentran definidos, si pueden aplicarse de manera consistente y si la información obtenida durante la ejecución se utiliza para revisar las prácticas institucionales.

La profesionalización técnica constituye una dimensión relacionada: comprende tanto los conocimientos del personal como las condiciones que permiten aplicarlos en el ejercicio de sus responsabilidades.

4.1. Madurez organizacional: de los proyectos individuales a las prácticas institucionales

El Project Management Institute (PMI) desarrolló el Organizational Project Management Maturity Model (OPM3) para vincular las capacidades de gestión de proyectos, programas y carteras con la ejecución de la estrategia organizacional. Su planteamiento distingue la capacidad de administrar una intervención particular de la capacidad institucional para organizar un conjunto de iniciativas. Fahrenkrog et al. (2003) describen el modelo mediante buenas prácticas, capacidades, resultados observables e indicadores que permiten examinar su desarrollo.

Esta distinción es pertinente para los gobiernos municipales. Una entidad puede concluir un proyecto gracias al trabajo de un equipo especializado y, sin embargo, necesitar procedimientos para conservar la información producida o transferir los conocimientos adquiridos a otras dependencias. También puede disponer de instrumentos generales de gestión y enfrentar dificultades específicas en una intervención de mayor complejidad.

Por ello, la madurez debe estudiarse a partir de las prácticas institucionales efectivamente utilizadas, sin deducirla exclusivamente del número de proyectos concluidos o de la existencia de documentos administrativos. Entre sus posibles manifestaciones se encuentran la definición de responsabilidades, la utilización de criterios comunes para formular intervenciones, el registro de modificaciones y la revisión de experiencias anteriores.

El OPM3 contempla una relación entre conocimiento, evaluación y mejora, mediante la cual una organización puede reconocer sus capacidades y determinar cuáles necesita

desarrollar. El modelo no debe confundirse con una escala municipal ya aplicada en esta obra: su utilización para evaluar gobiernos locales requeriría seleccionar los componentes pertinentes y establecer procedimientos de medición específicos.

4.2. Institucionalización de procedimientos y continuidad técnica

La institucionalización de las prácticas de gestión consiste en disponer de procedimientos que puedan ser comprendidos y utilizados por las dependencias responsables, más allá de la experiencia individual de determinados servidores. En el ámbito municipal, ello puede comprender criterios documentados para formular proyectos, mecanismos de coordinación entre áreas y registros que permitan reconstruir las decisiones adoptadas.

La documentación cumple una función concreta cuando una intervención se extiende durante períodos en los que cambian los integrantes de los equipos. Conservar información sobre objetivos, entregables, autorizaciones, modificaciones y compromisos pendientes facilita que los nuevos responsables comprendan el estado del proyecto. Su utilidad depende de que los registros estén actualizados y sean accesibles para quienes tienen atribuciones para utilizarlos.

La continuidad técnica no exige que una misma persona permanezca indefinidamente en una función. Se relaciona con la capacidad de la institución para mantener conocimientos y procedimientos disponibles cuando se producen cambios de personal o de organización.

El enfoque OPM3 resulta útil para distinguir una práctica declarada de la evidencia de su aplicación: incorpora resultados observables e indicadores asociados con las capacidades que se pretende examinar (Fahrenkrog et al., 2003).

En consecuencia, verificar que una municipalidad dispone de un manual de proyectos respondería una pregunta diferente de examinar si sus equipos utilizan los procedimientos allí establecidos.

La misma distinción se aplica a los sistemas informáticos. Su incorporación puede facilitar el registro y la consulta de información, pero el análisis de su funcionamiento exige conocer qué datos contienen, cómo se actualizan y de qué manera se integran a los procesos de trabajo.

4.3. Profesionalización y competencias para la gestión de proyectos

La profesionalización técnica comprende el desarrollo y la aplicación de conocimientos, habilidades y criterios vinculados con las funciones institucionales. En la gestión municipal de proyectos pueden intervenir competencias de formulación, programación financiera, contratación, supervisión técnica, seguimiento y evaluación. La diversidad de estas funciones exige distribuir responsabilidades de acuerdo con los perfiles requeridos, sin suponer que todos los servidores deban poseer idéntica especialización.

La OCDE, en su conjunto de herramientas para una inversión pública efectiva, destaca la necesidad de fortalecer la experiencia y las competencias de los funcionarios e instituciones que participan en la inversión. También incorpora el aprendizaje a partir de la experiencia como parte del desarrollo de las capacidades públicas.

La formación debe relacionarse con necesidades de trabajo identificables. Si una dependencia presenta dificultades para elaborar documentos técnicos, puede requerir conocimientos especializados; si sus problemas se originan en responsabilidades superpuestas o en la falta de información, la respuesta también deberá considerar aspectos organizacionales. De esta manera, el diagnóstico precede a la selección de las acciones de fortalecimiento.

La profesionalización incluye, asimismo, la posibilidad de aplicar los conocimientos adquiridos. Una capacitación puede aportar herramientas a sus participantes, pero su incorporación al trabajo requiere que existan responsabilidades definidas, recursos pertinentes y procedimientos compatibles con las funciones de la entidad.

Este enfoque permite vincular la preparación individual con la capacidad organizacional: las competencias del personal adquieren relevancia institucional cuando pueden utilizarse de manera coordinada y mantenerse disponibles para las intervenciones que las requieren.

4.4. Coordinación especializada y oficinas de gestión de proyectos

Algunas organizaciones establecen unidades de apoyo para coordinar prácticas de gestión, proporcionar asistencia metodológica o reunir información sobre sus proyectos. Entre estas estructuras se encuentran las oficinas de gestión de proyectos, conocidas como Project Management Offices (PMO).

El PMI (2023) señala que las PMO pueden cumplir funciones distintas según las necesidades de cada organización. Algunas proporcionan apoyo a una dependencia o iniciativa específica; otras establecen marcos de coordinación de alcance organizacional. También reconoce que determinadas funciones pueden desarrollarse mediante estructuras con otras denominaciones.

En una municipalidad, una instancia de apoyo podría facilitar el uso de procedimientos comunes, reunir información sobre intervenciones en curso o colaborar en la transferencia de conocimientos entre equipos. No obstante, la creación de una nueva oficina no constituye una condición universal de madurez. Su pertinencia debe examinarse según el número y naturaleza de los proyectos, la organización existente, los recursos y las competencias legalmente asignadas.

La categoría PMO procede de la literatura de gestión de proyectos y no debe equipararse automáticamente con los órganos previstos por los sistemas administrativos o de

inversión pública del Perú. Las funciones de cualquier unidad municipal deben determinarse conforme al marco institucional aplicable.

La cuestión relevante para el análisis no es, por tanto, si una municipalidad utiliza una denominación organizacional específica, sino cómo resuelve sus necesidades de coordinación, apoyo técnico e información sobre proyectos.

4.5. Aprendizaje institucional y relación con los servicios municipales

La ejecución de proyectos genera antecedentes que pueden contribuir al aprendizaje institucional: decisiones adoptadas, dificultades encontradas, modificaciones de alcance y condiciones observadas al entregar los productos. Su utilización permite formular preguntas sobre la adecuación de los procedimientos y sobre los aspectos que convendría examinar en intervenciones posteriores.

El enfoque OPM3 incorpora la evaluación de capacidades y la identificación de oportunidades de mejora dentro del desarrollo de la gestión organizacional. De manera complementaria, la OCDE incluye el aprendizaje a partir de la experiencia entre los principios de una inversión pública efectiva.

En el ámbito municipal, ese aprendizaje puede organizarse mediante la revisión de los registros de cierre, la documentación de decisiones relevantes y el intercambio de conocimientos entre dependencias. Cuando un proyecto produce infraestructura o herramientas destinadas a un servicio, también resulta pertinente disponer de información sobre las condiciones de su funcionamiento posterior.

Esta última cuestión conecta la madurez organizacional con la calidad de atención ciudadana. Las prácticas de gestión pueden examinarse como condiciones para desarrollar proyectos destinados a crear o modificar servicios, mientras que las características de la atención requieren información obtenida durante su prestación. El modelo GPC-CA utilizará esta distinción para formular preguntas sobre la relación entre la gestión de las intervenciones, su incorporación a las operaciones municipales y la experiencia de los usuarios.

5. RECURSOS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS PÚBLICOS

La planificación estratégica y la profesionalización técnica proporcionan condiciones para organizar los proyectos municipales. Su ejecución exige, además, disponer de recursos, establecer procedimientos de seguimiento y definir cómo se examinarán los productos y resultados de cada intervención. Estas funciones se encuentran relacionadas, aunque responden a preguntas diferentes: con qué medios se desarrolla el proyecto, qué avance registra y qué puede conocerse sobre aquello que produjo.

La Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014) incorpora el examen anticipado de riesgos y costos futuros, el

fortalecimiento de capacidades y la utilización de mecanismos de seguimiento y evaluación. Su enfoque sitúa las decisiones de inversión dentro de un proceso que comprende la preparación, la ejecución y el funcionamiento posterior de los productos generados.

En la gestión municipal, esta perspectiva permite estudiar de manera articulada los recursos, las actividades y los resultados, manteniendo las diferencias entre la información que corresponde a cada uno.

5.1. Organización de recursos y condiciones de ejecución

Los proyectos requieren recursos financieros, humanos, materiales e informativos. Los primeros permiten atender los compromisos económicos de la intervención; los segundos comprenden las competencias y el tiempo de trabajo de los equipos; los materiales incluyen bienes, equipamiento e infraestructura; y la información contribuye a fundamentar decisiones, coordinar responsabilidades y conocer el desarrollo de las actividades.

La organización de estos medios exige establecer su correspondencia con los entregables previstos y con las condiciones de ejecución. Un proyecto puede disponer de financiamiento y requerir, al mismo tiempo, personal especializado que no se encuentra disponible durante una etapa determinada. También puede contar con una herramienta tecnológica cuya utilización dependa de registros institucionales o procedimientos todavía no definidos.

La disponibilidad de recursos, por tanto, debe examinarse en relación con las necesidades de la intervención. Esta consideración adquiere importancia cuando participan diferentes dependencias o entidades, pues cada una puede asumir responsabilidades específicas respecto del personal, los bienes o la información que debe proporcionar.

La OCDE (2014) señala que las decisiones de inversión pública deben considerar desde etapas tempranas los costos de operación y mantenimiento a largo plazo.

En el ámbito municipal, ello implica que la formulación de una infraestructura, un equipamiento o un sistema digital contemple las condiciones necesarias para sostener su utilización después de la entrega.

Por ejemplo, habilitar un espacio de atención puede requerir posteriormente personal, mantenimiento y suministros. La ejecución del proyecto y el funcionamiento del servicio forman parte de una misma finalidad institucional, pero plantean compromisos que deben identificarse en momentos distintos. La gestión de recursos también requiere diferenciar los montos previstos, los recursos comprometidos y aquellos efectivamente utilizados. Cada registro describe una situación financiera específica y debe interpretarse conforme al procedimiento y al período al que corresponde.

5.2. Recursos, actividades, productos y resultados: la cadena de resultados

Una forma de organizar las preguntas sobre una intervención consiste en distinguir insumos, actividades, productos y resultados. El Banco Mundial utiliza esta secuencia en sus materiales de seguimiento y evaluación para representar la lógica de una intervención y establecer indicadores apropiados para cada componente.

Los insumos corresponden a los recursos destinados al proyecto. Las actividades comprenden las tareas desarrolladas mediante esos recursos. Los productos son los bienes o servicios obtenidos. Los resultados se refieren a cambios que se espera observar mediante la utilización de los productos, de acuerdo con los objetivos de la intervención.

En un proyecto hipotético de implementación de una plataforma municipal, el presupuesto, el personal y los equipos constituirían insumos; las tareas de configuración y puesta en marcha serían actividades; y la plataforma entregada conforme a las especificaciones establecidas sería el producto. Los resultados esperados podrían referirse a determinadas condiciones del servicio durante su utilización, que necesitarían medirse mediante fuentes apropiadas.

Esta secuencia permite formular indicadores específicos sin confundir sus significados. El número de equipos adquiridos no describe la utilización de la plataforma; la puesta en funcionamiento del sistema no equivale a conocer la experiencia de sus usuarios; y una valoración ciudadana no sustituye la verificación de sus características técnicas.

La cadena de resultados también ayuda a identificar cuándo puede examinarse cada componente. Los recursos y actividades pueden registrarse durante la ejecución, mientras que ciertos resultados requieren que el producto haya comenzado a utilizarse. El Banco Mundial reconoce, además, que factores distintos de la intervención pueden influir en los resultados observados.

Así, la cadena constituye una representación de lo que se pretende lograr y una guía para organizar la información, no una comprobación anticipada de los efectos del proyecto.

5.3. Seguimiento de la ejecución física y financiera

El seguimiento consiste en recopilar y examinar información periódica sobre el desarrollo de una intervención. Puede comprender actividades realizadas, entregables, plazos, recursos utilizados y situaciones que requieren atención. Su finalidad inmediata es conocer el estado del proyecto y proporcionar elementos para revisar su ejecución.

En el Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) establece que la fase de ejecución del ciclo de Invierte.pe comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Durante esta fase se desarrollan

labores de seguimiento físico y financiero mediante el Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI).

Este procedimiento pertenece al ámbito de las inversiones reguladas por el sistema. Otros proyectos municipales pueden requerir registros y mecanismos de seguimiento diferentes, según su naturaleza y las disposiciones que les resulten aplicables.

Desde una perspectiva general, el seguimiento físico permite examinar actividades y productos, mientras que el seguimiento financiero aporta información sobre la utilización de recursos. Los porcentajes registrados en ambas dimensiones no tienen necesariamente el mismo significado ni avanzan de manera idéntica. Para interpretarlos conjuntamente es preciso conocer las definiciones, fuentes y fechas de referencia utilizadas.

El seguimiento también permite identificar diferencias entre lo previsto y lo realizado. Cuando se documenta una demora, por ejemplo, el registro establece que existe una variación temporal; comprenderla puede requerir información sobre condiciones técnicas, administrativas, financieras o territoriales. La revisión de estos antecedentes proporciona elementos para que los responsables adopten las decisiones que correspondan dentro de sus atribuciones.

5.4. Indicadores y calidad de la información

Los indicadores permiten describir aspectos seleccionados de una intervención mediante variables definidas. Para que resulten útiles, necesitan precisar qué representan, cuál es su fuente, cómo se registran o calculan y a qué período corresponden.

La OCDE, mediante su conjunto de herramientas para una inversión pública efectiva, destaca la importancia de los sistemas de seguimiento y evaluación orientados a resultados, así como de las capacidades institucionales necesarias para producir y utilizar información.

En el ámbito municipal, seleccionar indicadores exige partir de las preguntas que se pretende responder. Para conocer el cumplimiento de un cronograma pueden utilizarse fechas programadas y efectivas; para examinar un entregable se requieren criterios de aceptación; y para estudiar el funcionamiento posterior de un servicio serán necesarias variables relacionadas con su prestación.

También debe considerarse la consistencia de los registros. Dos cifras obtenidas mediante definiciones o procedimientos diferentes pueden no admitir una comparación directa. Lo mismo ocurre cuando se desconoce la cobertura de la fuente o se mezclan períodos de observación. La elaboración de indicadores, por tanto, no consiste únicamente en convertir actividades en porcentajes. Supone establecer una

correspondencia comprensible entre una pregunta de gestión y la información que permite abordarla.

5.5. Riesgos y revisión de los supuestos del proyecto

La formulación de una intervención incorpora supuestos sobre los recursos disponibles, las condiciones técnicas y las responsabilidades de los participantes. La gestión de riesgos permite identificar situaciones inciertas que podrían modificar esas condiciones y preparar mecanismos para examinarlas durante el desarrollo del proyecto.

La OCDE (2014) recomienda considerar tempranamente los riesgos e incertidumbres de la inversión pública, incluidos sus posibles efectos económicos, sociales y ambientales. También señala la necesidad de revisar las evaluaciones cuando aparece información que modifica los supuestos utilizados inicialmente.

En la gestión municipal resulta útil distinguir entre un riesgo identificado, un problema que ya se ha presentado y sus consecuencias observadas. Se trata de situaciones diferentes, que requieren registros y decisiones acordes con la etapa en que se encuentra la intervención.

La revisión de supuestos puede conducir a examinar alternativas, modificar aspectos de la programación o solicitar una decisión a la instancia competente. La documentación de los antecedentes permite comprender por qué se consideró pertinente una actuación y qué información motivó su eventual revisión.

5.6. Seguimiento y evaluación: preguntas complementarias

El seguimiento y la evaluación pueden utilizar información relacionada, pero sus propósitos no son idénticos. El primero permite conocer de manera periódica cómo avanza una intervención; la segunda desarrolla un examen delimitado por preguntas sobre su pertinencia, implementación, funcionamiento o resultados.

En el Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2024) actualizó la Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del Sinaplan. El documento establece orientaciones metodológicas para estas funciones dentro del ciclo de planeamiento estratégico y contempla la formulación de compromisos a partir de los hallazgos evaluativos.

Sus disposiciones se refieren a las políticas y planes comprendidos en su ámbito; para evaluar proyectos deben considerarse también las reglas específicas que correspondan.

La distinción puede apreciarse en una intervención destinada a habilitar un servicio municipal. El seguimiento permitiría conocer si se realizaron las actividades y se entregó el producto. Una evaluación posterior podría examinar sus condiciones de

funcionamiento, el cumplimiento de criterios técnicos o determinados resultados de la prestación.

Las evaluaciones pueden tener alcances diferentes. Examinar la implementación de una intervención no equivale a establecer qué cambios produjo exclusivamente por su efecto. Esta última pregunta requiere un diseño capaz de considerar explicaciones alternativas.

5.7. Evaluación posterior y funcionamiento de los productos

Algunos productos comienzan a utilizarse después de que concluye el esfuerzo temporal que permitió obtenerlos. Por ello, la evaluación posterior puede aportar información sobre aspectos que todavía no eran observables al cierre del proyecto.

El MEF reconoce el funcionamiento como la cuarta fase del ciclo de Invierte.pe. Comprende la operación y el mantenimiento de los activos generados, así como la prestación de los servicios implementados mediante la inversión. El ministerio también contempla evaluaciones ex post para obtener aprendizajes aplicables a futuras inversiones y apoyar la rendición de cuentas.

Esta organización proporciona una referencia para distinguir la entrega de un producto de su utilización posterior. En el ejemplo de una plataforma de atención, la evaluación del proyecto podría verificar la entrega conforme a los requisitos establecidos, mientras que el estudio del servicio examinaría aspectos como su disponibilidad, los trámites que permite realizar y las condiciones de acceso.

La información obtenida después de la ejecución puede contribuir a revisar los supuestos de formulación y los procedimientos utilizados. Para incorporar ese conocimiento a la gestión institucional resulta necesario documentar los hallazgos y las decisiones adoptadas a partir de ellos.

5.8. Recursos, seguimiento y evaluación en el modelo GPC-CA

Los fundamentos desarrollados permiten delimitar tres dimensiones de la gestión de proyectos que podrán considerarse en el Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA).

La organización de recursos describe condiciones de ejecución; el seguimiento aporta información sobre actividades y entregables; y la evaluación permite examinar preguntas específicas sobre el funcionamiento y los resultados de la intervención.

Estas dimensiones deberán mantenerse diferenciadas de las características del servicio y de las valoraciones ciudadanas. Para estudiar una relación entre gestión de proyectos y calidad de atención será necesario identificar qué intervención se desarrolló, qué

aspectos de la prestación podrían haberse modificado y qué fuentes permitirían conocerlos.

6. CALIDAD DE ATENCIÓN CIUDADANA: CONCEPTO Y DIMENSIONES

La gestión de proyectos municipales puede producir infraestructura, herramientas digitales o modificaciones en los procedimientos administrativos. Cuando esos productos se incorporan a la prestación de un servicio, surge una pregunta distinta de la que orientó su ejecución: ¿en qué condiciones recibe la ciudadanía la atención? La calidad de atención permite estudiar esas condiciones a partir de características del servicio y de la experiencia de quienes lo utilizan.

La OCDE (2025), en *Government at a Glance 2025*, aborda los servicios administrativos desde una perspectiva centrada en las personas y destaca atributos como la fiabilidad, la capacidad de respuesta, la inclusión, la equidad y la facilidad de acceso. Su enfoque considera tanto el diseño de los servicios como las condiciones en que se prestan.

Para el análisis municipal, la calidad de atención debe entenderse como un concepto multidimensional. La rapidez, la corrección de una respuesta, la claridad de las instrucciones y el trato recibido pueden formar parte de una misma experiencia, pero describen aspectos diferentes.

Distinguirlos permite seleccionar fuentes e indicadores acordes con lo que se pretende conocer.

6.1. Calidad técnica y calidad funcional del servicio

Grönroos (1984) propuso un modelo de calidad de servicios que distingue la calidad técnica, relacionada con aquello que recibe el usuario, de la calidad funcional, referida a cómo se desarrolla la prestación. El autor también considera la imagen de la organización dentro de la percepción de calidad. Su propuesta surgió en el ámbito de la gestión de servicios y ofrece categorías conceptuales que pueden examinarse en otros contextos.

En la atención municipal, la calidad técnica puede relacionarse con la corrección de un documento emitido, la adecuación de una respuesta a los requisitos del procedimiento o el funcionamiento de un servicio conforme a sus especificaciones. La calidad funcional permite estudiar las condiciones de interacción: cómo se orienta a la persona, qué información recibe y cómo se desarrolla el proceso de atención.

Considérese una solicitud de licencia municipal. La revisión técnica puede examinar si el procedimiento se resolvió conforme a los requisitos aplicables. Una indagación sobre la experiencia del usuario podría abordar la claridad de las indicaciones o las dificultades encontradas durante el trámite. Ambas perspectivas aportan información distinta sobre la misma prestación.

Esta diferenciación resulta especialmente importante para el modelo GPC-CA. Un proyecto destinado a modificar un procedimiento puede producir cambios en sus componentes técnicos, en la interacción con los usuarios o en ambos ámbitos. Para estudiarlos será necesario definir por separado las características que interesan y las fuentes que permiten examinarlas.

6.2. Accesibilidad y condiciones de entrada al servicio

La accesibilidad se refiere a las posibilidades de utilizar un servicio en las condiciones previstas para su prestación. En el ámbito municipal puede comprender aspectos territoriales, físicos, informativos y tecnológicos, según la naturaleza del servicio y las características de la población a la que está dirigido.

La OCDE (2025) señala que los servicios administrativos accesibles deben atender las necesidades de los usuarios, simplificar sus interacciones e identificar posibles barreras. También destaca la importancia de establecer criterios de prestación que consideren los canales presenciales y digitales.

La accesibilidad puede examinarse, por ejemplo, mediante la ubicación y los horarios de atención, la disponibilidad de orientaciones sobre requisitos o las condiciones necesarias para utilizar un canal electrónico. La existencia de una oficina o plataforma constituye información sobre los medios habilitados; conocer las posibilidades reales de acceso requiere estudiar sus condiciones de funcionamiento.

Una evaluación de accesibilidad también debe considerar a quiénes incluye. Las experiencias de personas que completaron un trámite permiten conocer determinadas características de la prestación, mientras que las dificultades de quienes no consiguieron iniciarlo pueden requerir procedimientos de investigación diferentes. Delimitar la población de estudio es, por tanto, parte de la definición de esta dimensión.

6.3. Fiabilidad, oportunidad y capacidad de respuesta

La fiabilidad se relaciona con la consistencia de la prestación y con el cumplimiento de las condiciones que corresponden al servicio. En la atención municipal puede examinarse a través de la corrección de la información proporcionada, la continuidad del procedimiento o el cumplimiento de compromisos establecidos.

La oportunidad se refiere a la dimensión temporal de la atención. Su estudio puede comprender el tiempo de espera, el período necesario para obtener una respuesta o la duración total de un trámite. Para interpretar estos datos es indispensable definir los momentos de inicio y finalización de cada medición y considerar la naturaleza del procedimiento.

La capacidad de respuesta comprende la manera en que una institución atiende las solicitudes y necesidades que surgen durante la interacción. Puede incluir aspectos

temporales, pero también la disposición y los procedimientos para ofrecer información pertinente, atender consultas o comunicar el estado de una solicitud.

La OCDE (2025) examinó por separado la rapidez, la facilidad para obtener un servicio y otros atributos de la atención administrativa a partir de una encuesta realizada en 2023 en 30 países miembros. Sus resultados muestran asociaciones entre las valoraciones de estos atributos y la satisfacción general de las personas encuestadas; corresponden a esa población y no constituyen mediciones de las municipalidades peruanas.

Para una evaluación municipal, esta separación ayuda a evitar que la rapidez represente toda la calidad del servicio. Un tiempo de respuesta puede medirse mediante registros administrativos; la corrección de una decisión requiere criterios técnicos; y la experiencia de atención puede estudiarse mediante información proporcionada por los usuarios. La selección de fuentes debe responder a cada pregunta.

6.4. Claridad informativa y trato durante la interacción

La atención ciudadana también comprende la forma en que se comunican los requisitos, procedimientos y decisiones. La claridad informativa puede estudiarse a partir de la comprensibilidad de las instrucciones, la consistencia de las respuestas y la disponibilidad de orientaciones adecuadas para desarrollar un trámite.

El trato corresponde a características de la interacción entre el personal y quienes utilizan el servicio, entre ellas el respeto, la cortesía y la disposición para orientar. Aunque se relaciona con la comunicación, constituye una dimensión diferenciable: una explicación puede ser cordial y, aun así, resultar incompleta; del mismo modo, una respuesta técnicamente correcta puede presentarse de una manera difícil de comprender.

En Government at a Glance 2025, la OCDE examina la claridad del lenguaje y de la información, así como la cortesía del personal, como atributos distintos de la rapidez y la facilidad de acceso.

Esta distinción permite definir procedimientos de evaluación complementarios. Una revisión documental puede examinar la claridad y corrección de las instrucciones publicadas; la consulta a usuarios puede recoger información sobre cómo comprendieron esas indicaciones y cómo experimentaron la interacción. Relacionar ambas perspectivas ayuda a identificar con mayor precisión qué aspecto del servicio se está estudiando.

6.5. Calidad percibida y satisfacción ciudadana

La calidad percibida se refiere a la valoración que realizan los usuarios sobre las características de un servicio. La satisfacción ciudadana, en cambio, expresa una

evaluación de la experiencia recibida que puede involucrar necesidades, expectativas y circunstancias particulares. Son conceptos relacionados, pero no equivalentes.

Esta distinción resulta relevante para el estudio de la atención municipal porque una misma experiencia puede valorarse desde preguntas diferentes. Consultar si las instrucciones fueron claras proporciona información sobre un atributo específico; preguntar por la satisfacción general recoge una valoración más amplia de la atención recibida.

La OCDE (2025) utiliza encuestas de experiencia de usuario para estudiar aspectos como la facilidad de utilización, la eficacia percibida y la satisfacción con los servicios administrativos. También reconoce el uso de métodos de recopilación de información distintos según las condiciones institucionales de cada país.

En el modelo GPC-CA, la satisfacción se mantendrá como un concepto diferenciado de las características técnicas y funcionales del servicio. De esta manera, será posible formular preguntas sobre sus relaciones sin utilizar indistintamente una medida para representar todas las dimensiones de la atención.

6.6. Delimitación conceptual para la evaluación municipal

Las dimensiones examinadas ofrecen una estructura para analizar la calidad de atención desde preguntas específicas. La accesibilidad permite estudiar las condiciones de entrada al servicio; la fiabilidad, la consistencia y corrección de la prestación; la oportunidad y la capacidad de respuesta, sus aspectos temporales y la atención de las solicitudes; y la claridad informativa y el trato, las condiciones de comunicación e interacción.

Estas categorías pueden examinarse mediante registros institucionales, revisiones técnicas y consultas a usuarios, según el aspecto estudiado. Su transformación en indicadores requerirá definir variables, fuentes y procedimientos apropiados para el contexto de aplicación.

En esta obra, la calidad de atención ciudadana se entiende como el conjunto de características del acceso, el funcionamiento y la interacción de un servicio municipal, susceptibles de examen mediante criterios técnicos e información sobre la experiencia de sus usuarios. Esta definición distingue la prestación del servicio de la satisfacción general y del desempeño global de la municipalidad.

7. EL MODELO SERVQUAL Y SU ADAPTACIÓN AL CONTEXTO MUNICIPAL

El apartado anterior definió la calidad de atención ciudadana como un concepto que comprende características del acceso, el funcionamiento y la interacción en los servicios municipales. Una parte de esas características puede estudiarse mediante registros y verificaciones técnicas; otra requiere conocer cómo las experimentan y valoran sus

usuarios. El modelo SERVQUAL ofrece un referente para abordar esta segunda perspectiva: la calidad percibida del servicio.

La utilidad de SERVQUAL para esta obra reside en su propuesta de dimensiones diferenciadas de la experiencia de atención. Su incorporación al ámbito municipal, sin embargo, exige considerar que fue desarrollado originalmente para organizaciones de servicios y comercio. Los procedimientos públicos tienen competencias, obligaciones y condiciones de acceso que no pueden equipararse sin más con las relaciones entre empresas y consumidores.

7.1. Origen y propósito de SERVQUAL

Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988) presentaron SERVQUAL en *Journal of Retailing* como una escala de 22 ítems, organizada en cinco dimensiones, para estudiar las percepciones de los consumidores sobre la calidad de los servicios. Su desarrollo incluyó procedimientos de construcción y depuración de la escala, así como el análisis de datos procedentes de cuatro muestras independientes.

Una característica del instrumento es la comparación entre lo que las personas esperan de un servicio y lo que perciben después de recibirlo. Mediante preguntas correspondientes, la escala permite examinar diferencias entre ambas valoraciones.

Esta aproximación reconoce que la experiencia de atención puede involucrar aspectos distintos: las instalaciones, el cumplimiento de lo prometido, la disposición para responder, la confianza que transmite el personal y la consideración de las necesidades del usuario. Por ello, SERVQUAL no reduce la calidad percibida a una pregunta general de satisfacción.

Su alcance debe delimitarse desde el inicio. Una encuesta de calidad percibida recoge valoraciones de quienes responden; no sustituye la verificación técnica de un procedimiento ni permite determinar, por sí sola, si una municipalidad cumplió sus obligaciones administrativas o jurídicas.

7.2. Las cinco dimensiones de SERVQUAL

El modelo original organiza la calidad percibida en cinco dimensiones: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía (Parasuraman et al., 1988).

Los elementos tangibles se refieren a la apariencia de instalaciones, equipos, personal y materiales de comunicación. En la atención municipal, esta dimensión puede orientar preguntas sobre las condiciones visibles de una oficina o la presentación de los medios utilizados para prestar el servicio. Cuando la interacción ocurre mediante una plataforma digital, es necesario revisar qué aspectos observables resultan pertinentes para ese canal.

La fiabilidad comprende la percepción de que el servicio se presta de manera consistente y conforme a lo comprometido. En un trámite municipal, podría estudiarse si los usuarios consideran que recibieron información coherente y que la institución atendió su solicitud en las condiciones comunicadas. Esa valoración debe distinguirse de la comprobación técnica de la respuesta emitida.

La capacidad de respuesta se relaciona con la disposición percibida para ayudar a los usuarios y prestar el servicio oportunamente. Puede abarcar la posibilidad de obtener orientación, la atención de consultas y la experiencia de espera. No equivale exclusivamente a la rapidez, pues una respuesta también puede examinarse según su pertinencia para la solicitud presentada.

La seguridad, traducción habitual de assurance en SERVQUAL, se refiere a los conocimientos y la cortesía del personal y a su capacidad percibida para transmitir confianza. Conviene precisar este significado porque no corresponde necesariamente a la seguridad física, informática o jurídica. Una pregunta sobre si el personal transmitió conocimiento del trámite recoge una percepción, no acredita por sí misma una competencia profesional o la legalidad de una decisión.

La empatía comprende la atención considerada e individualizada. En un servicio municipal puede orientar preguntas sobre la disposición del personal para escuchar una solicitud y proporcionar explicaciones comprensibles según las necesidades de la persona atendida. Su adaptación al ámbito público debe respetar las reglas del procedimiento y las exigencias de trato equitativo.

Estas dimensiones ofrecen categorías para formular preguntas diferenciadas. Su pertinencia concreta dependerá del servicio, el canal de atención y la población que se pretenda estudiar.

7.3. Expectativas, percepciones y alternativas de medición

La formulación original de SERVQUAL compara las respuestas sobre expectativas y percepciones mediante ítems correspondientes. Habitualmente, la diferencia se expresa restando la puntuación de expectativas de la puntuación de percepciones. El resultado describe la distancia registrada entre ambas valoraciones conforme a las reglas del instrumento (Parasuraman et al., 1988).

En los servicios municipales, la interpretación de las expectativas requiere especial atención. Una persona puede responder pensando en el servicio ideal, en aquello que considera que la entidad está obligada a ofrecer o en lo que anticipa a partir de experiencias anteriores. Esas referencias pueden producir respuestas distintas, aunque se utilice la misma pregunta.

Por ello, una diferencia negativa entre expectativas y percepciones no debe presentarse automáticamente como prueba de incumplimiento administrativo. Puede revelar una

distancia relevante para estudiar la experiencia ciudadana, pero establecer si un trámite se desarrolló conforme a las reglas aplicables exige información adicional.

La medición mediante diferencias también ha recibido cuestionamientos metodológicos. Babakus y Boller (1992) señalaron dificultades relativas a la dimensionalidad de SERVQUAL, la redacción de sus ítems y el uso de puntuaciones de diferencia. Sus hallazgos indicaron que la estructura observada de la calidad del servicio podía depender del tipo de prestación estudiada.

Cronin y Taylor (1992) examinaron una alternativa centrada en el desempeño percibido, conocida como SERVPERF. En los contextos investigados por los autores, sus resultados aportaron argumentos para considerar mediciones basadas en percepciones del desempeño, sin calcular necesariamente una diferencia respecto de las expectativas.

Para una investigación municipal, la elección entre ambos enfoques debe responder a la pregunta planteada. Si interesa conocer cómo valoran los usuarios la atención recibida, puede examinarse una medición centrada en percepciones. Si se busca estudiar específicamente la distancia entre expectativas y experiencias, será necesario definir el significado de las expectativas y recoger ambos componentes. La selección del procedimiento deberá justificarse y evaluarse en el contexto de aplicación.

7.4. Antecedentes y criterios de adaptación a los servicios municipales

SERVQUAL cuenta con antecedentes de utilización en el sector público. Wisniewski (2001) publicó un estudio sobre una versión adaptada del instrumento aplicada a diversos servicios de administraciones locales escocesas. El trabajo examinó expectativas y percepciones, así como la utilización de sus resultados por responsables de los servicios. Constituye un antecedente de aplicación local, no una validación automática para municipalidades de otros países.

Una eventual adaptación municipal debe comenzar por delimitar el servicio concreto. La atención de solicitudes documentales, la recepción de reclamos y el uso de una plataforma digital pueden involucrar experiencias diferentes. También es necesario identificar el canal de prestación, el período de referencia y la población a la que se dirigirán las preguntas.

A partir de esa delimitación, corresponde revisar el contenido de los ítems. Algunas expresiones concebidas para servicios comerciales podrían resultar inadecuadas en trámites que las personas deben realizar ante una entidad determinada. También pueden requerirse ajustes terminológicos para que los participantes comprendan qué aspecto del procedimiento se les consulta.

La Recomendación de la OCDE sobre Servicios Administrativos Públicos Centrados en las Personas, adoptada en 2024, establece un marco que incorpora las necesidades de los usuarios, la accesibilidad y la medición de sus experiencias en el diseño y la prestación

de estos servicios. Estas orientaciones ayudan a contextualizar una posible adaptación, pero no validan SERVQUAL ni establecen que sus cinco dimensiones sean suficientes para todos los servicios públicos.

La revisión conceptual podría mostrar que algunos atributos de la atención municipal requieren preguntas complementarias. Si se incorporan o modifican ítems, será necesario examinar nuevamente qué conceptos representa el instrumento resultante, en lugar de atribuirle sin comprobación las propiedades de la escala original.

7.5. Validación y fuentes complementarias de información

La aplicación de una escala municipal inspirada en SERVQUAL requerirá comprobar que sus preguntas sean pertinentes y comprensibles para la población destinataria. Una primera tarea consistiría en revisar la validez de contenido, es decir, la correspondencia entre los ítems y los aspectos de la atención que se pretende estudiar.

Posteriormente, podrían realizarse pruebas preliminares con usuarios para examinar cómo interpretan las preguntas y las opciones de respuesta. Con datos adecuados, correspondería analizar la consistencia de las puntuaciones y la estructura dimensional mediante procedimientos acordes con el instrumento y el diseño de investigación.

Si se pretendiera comparar municipalidades o modalidades de atención, también sería necesario examinar si las preguntas conservan un significado suficientemente equivalente entre los grupos considerados. La comparación de puntuaciones depende de esa correspondencia, además de las características de las muestras y de los servicios. SERVQUAL, por su naturaleza, debe complementarse con otras fuentes cuando las preguntas exceden la calidad percibida. Los tiempos de resolución pueden estudiarse mediante registros administrativos; la corrección de una decisión requiere criterios técnicos y jurídicos; y las barreras de acceso pueden demandar información sobre personas que no llegaron a completar el trámite.

La OCDE (2024) contempla, para el examen de servicios administrativos, herramientas como encuestas, datos administrativos y mecanismos de recepción de observaciones y reclamos.

Esta complementariedad permite mantener diferenciados los atributos del servicio, las experiencias de sus usuarios y la satisfacción general con la atención.

7.6. Contribución de SERVQUAL al modelo GPC-CA

El Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) propone estudiar posibles relaciones entre las prácticas de gestión de proyectos, las características de los servicios municipales y la experiencia ciudadana. SERVQUAL aporta un referente para conceptualizar y eventualmente medir una parte de esa experiencia: la calidad percibida de la atención.

Su incorporación no implica que la escala haya sido aplicada o validada en esta obra. La futura construcción de un instrumento municipal deberá precisar las dimensiones seleccionadas, justificar sus adaptaciones y comprobar sus propiedades de medición. También deberá conservar la distinción entre calidad percibida, funcionamiento técnico y satisfacción ciudadana.



Figura 6. Dimensiones de la calidad percibida en la atención municipal: modelo SERVQUAL

8. CALIDAD TÉCNICA, CALIDAD PERCIBIDA Y SATISFACCIÓN CIUDADANA

El análisis de SERVQUAL permitió precisar cómo pueden estudiarse las valoraciones de quienes utilizan un servicio. Para avanzar en la formulación del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA), corresponde distinguir esas valoraciones de las características verificables de la prestación y de la satisfacción con la experiencia recibida. La diferencia es sustantiva: la calidad técnica, la calidad percibida y la satisfacción ciudadana responden a preguntas distintas, aunque puedan relacionarse en una misma atención municipal.

La calidad técnica se refiere a las características del resultado de un servicio y a su correspondencia con los requisitos pertinentes. La calidad percibida expresa cómo valoran los usuarios determinados atributos de la prestación. La satisfacción recoge una evaluación de la experiencia, en la que pueden intervenir tanto lo ocurrido durante la atención como las expectativas y necesidades de la persona. Esta delimitación orienta el desarrollo conceptual del GPC-CA y permite seleccionar información específica para cada ámbito.

8.1. Calidad técnica: las características verificables del servicio

Grönroos (1984) distinguió la calidad técnica, relacionada con lo que recibe el usuario, de la calidad funcional, referida a la forma en que se presta el servicio. Su modelo también reconoce la importancia de la imagen de la organización en la percepción de calidad. Aunque fue desarrollado en la literatura de gestión de servicios, esta distinción ofrece un punto de partida para examinar por separado el resultado de una prestación municipal y las condiciones de interacción que la acompañan.

En esta obra, la calidad técnica se utiliza para estudiar características del resultado de un servicio mediante criterios definidos previamente. Su contenido varía según la función examinada. En la emisión de un documento municipal podrían considerarse la integridad de la información, la corrección de los datos y la observancia de los requisitos del procedimiento. En un servicio asociado con infraestructura, los criterios pertinentes podrían referirse a condiciones técnicas de funcionamiento o mantenimiento.

La selección de esos criterios requiere identificar qué debe producir el servicio y cuáles son las exigencias aplicables. No basta una apreciación general sobre su funcionamiento cuando el objeto de evaluación puede describirse mediante características concretas.

La información necesaria también depende de la prestación. Un expediente administrativo puede aportar antecedentes para revisar una decisión; un registro de operación puede documentar determinados aspectos del funcionamiento de un sistema; y una verificación especializada puede examinar requisitos que no son observables directamente por el usuario.

La experiencia ciudadana conserva importancia dentro de este análisis porque puede revelar dificultades que merecen revisión. Sin embargo, las valoraciones de los usuarios y las verificaciones técnicas cumplen funciones diferentes: unas permiten conocer la experiencia de atención y las otras examinar el resultado conforme a criterios específicos.

8.2. Calidad percibida: la valoración de los atributos de la atención

La calidad percibida comprende la valoración que realiza una persona sobre características del servicio con el que ha interactuado. Puede referirse a la facilidad de acceso, la claridad de las instrucciones, la oportunidad de la respuesta, el trato recibido o la confianza que le transmite el personal.

SERVQUAL ofrece un referente para estudiar estas valoraciones mediante dimensiones diferenciadas (Parasuraman et al., 1988). Su utilidad para la presente obra reside en que permite formular preguntas sobre atributos concretos de la atención, en lugar de solicitar únicamente una apreciación general del servicio. La calidad percibida se encuentra relacionada con la experiencia efectiva de la persona, pero no constituye una reproducción exacta de todos los componentes técnicos de la prestación. Un usuario

puede valorar desfavorablemente un trámite resuelto correctamente si encontró dificultades para comprender los requisitos. También puede manifestar una opinión favorable sobre el trato sin disponer de información suficiente para comprobar la corrección de la decisión recibida.

Estas situaciones permiten reconocer dos cuestiones metodológicas. La primera es que una valoración global de calidad no identifica necesariamente el atributo específico que motivó la respuesta. La segunda es que la interpretación de las percepciones requiere conocer el servicio evaluado, el momento de la consulta y las características de quienes participaron.

La OCDE (2024), en su encuesta sobre los factores asociados con la confianza en las instituciones públicas, examinó por separado las valoraciones sobre distintos aspectos de los servicios administrativos, entre ellos la rapidez, la facilidad para obtenerlos y la claridad de la información. El análisis se basó en datos recopilados en 2023 en 30 países de la OCDE; constituye un antecedente metodológico para formular preguntas diferenciadas, no una medición de la atención municipal peruana.

En consecuencia, el estudio de la calidad percibida dentro del GPC-CA deberá referirse a servicios y atributos identificables. Esta precisión facilitará distinguir las valoraciones sobre una experiencia concreta de las opiniones generales sobre la municipalidad.

8.3. Satisfacción ciudadana: la evaluación de la experiencia recibida

La satisfacción ciudadana expresa una evaluación que realiza la persona respecto del servicio utilizado. Aunque puede estar relacionada con la calidad que percibe, se refiere a un juicio distinto: no pregunta necesariamente por un atributo particular, sino por la valoración de una experiencia o resultado delimitado.

Oliver (1980) desarrolló un modelo de satisfacción que incorpora las expectativas y su confirmación o discrepancia respecto de la experiencia recibida. El estudio original pertenece a la literatura sobre consumidores; por ello, su utilización en servicios públicos requiere considerar las características propias de las relaciones entre ciudadanía e instituciones.

Richard L. Oliver, 1980

En el ámbito municipal, el significado de una pregunta de satisfacción depende de su referente. Valorar la cortesía de una persona que atiende, expresar satisfacción con el resultado de un trámite y manifestar satisfacción general con una municipalidad son juicios distintos.

El primero describe un atributo de la interacción; el segundo se refiere a una experiencia específica; y el tercero abarca un objeto institucional más amplio. Asimismo, Van Ryzin (2004) examinó la relación entre expectativas, desempeño percibido y satisfacción con servicios urbanos mediante datos de una encuesta ciudadana realizada en Nueva York.

Su investigación encontró que las expectativas y su discrepancia respecto del desempeño percibido desempeñaban un papel relevante en los juicios de satisfacción de la población estudiada.

Este antecedente permite considerar las expectativas al interpretar una valoración de satisfacción, sin convertirlas en una explicación única. En una investigación municipal será necesario precisar qué servicio se evaluó, quiénes respondieron y cuál fue el período de referencia. Una pregunta bien delimitada permitirá comprender con mayor claridad a qué experiencia corresponde el juicio recogido.

8.4. Relaciones entre calidad técnica, calidad percibida y satisfacción

Los tres conceptos pueden formar parte del estudio de una misma prestación, pero sus posibles relaciones requieren preguntas y fuentes de información diferenciadas.

En un trámite municipal, la corrección del documento emitido podría examinarse mediante revisión técnica. La claridad de las indicaciones o el trato recibido podrían estudiarse mediante consultas a usuarios. La satisfacción con la experiencia completa requeriría una pregunta que recogiera esa evaluación sin limitarse a repetir los atributos ya consultados.

Estas mediciones permitirían describir aspectos complementarios del servicio. Para estudiar sus relaciones sería necesario definir las variables, establecer el diseño de investigación y determinar qué conclusiones admite la información recopilada. La investigación de Van Ryzin (2004) constituye un antecedente sobre expectativas, desempeño percibido y satisfacción en servicios urbanos, pero no representa una comprobación de las relaciones específicas propuestas por el GPC-CA.

La diferenciación adquiere especial importancia si se utiliza un mismo cuestionario para recoger calidad percibida y satisfacción. Cuando los ítems de ambos conceptos tienen un contenido prácticamente idéntico, sus puntuaciones pueden expresar respuestas a preguntas redundantes en lugar de representar dimensiones claramente distinguibles. Por ello, el desarrollo metodológico del modelo deberá justificar el contenido de cada instrumento y examinar la correspondencia entre las preguntas y los conceptos que pretende medir.

8.5. Satisfacción con un servicio y confianza institucional

La satisfacción con una atención específica también debe distinguirse de la confianza en la municipalidad. La primera tiene como referente una experiencia delimitada; la segunda constituye una actitud más amplia hacia una institución. La OCDE (2024) identificó asociaciones entre la satisfacción con los servicios administrativos y la confianza en distintas instituciones públicas, incluido el gobierno local, dentro de su encuesta realizada en 2023 en 30 países miembros. El informe también examinó percepciones sobre trato justo, fiabilidad y utilización legítima de datos personales.

Estos resultados ofrecen antecedentes para estudiar conjuntamente experiencias de atención y actitudes institucionales. No convierten la satisfacción con un trámite en una medida de confianza ni describen por sí mismos lo que ocurre en las municipalidades peruanas.

En el GPC-CA, la satisfacción ciudadana se delimita a la evaluación de la experiencia con el servicio estudiado. La confianza institucional podrá considerarse una cuestión relacionada en investigaciones posteriores, siempre que se defina y mida como un concepto propio.

8.6. Implicaciones para la evaluación municipal y el modelo GPC-CA

La diferenciación desarrollada orienta la selección de indicadores y fuentes para evaluar los servicios municipales. La calidad técnica requiere criterios pertinentes al resultado de la prestación; la calidad percibida exige preguntas sobre atributos comprensibles para los usuarios; y la satisfacción necesita un referente explícito que permita identificar la experiencia evaluada.

También es necesario considerar la población observada. Una encuesta aplicada únicamente a quienes concluyeron un trámite ofrece información sobre esas personas, pero puede dejar fuera experiencias de quienes encontraron barreras antes de acceder o abandonaron el procedimiento. La selección de participantes debe responder, por tanto, a la pregunta de investigación.

Cuando se pretenda comparar servicios o municipalidades, corresponderá examinar si las variables, los instrumentos y los períodos de observación resultan suficientemente equivalentes. Las diferencias entre trámites, canales de atención y poblaciones pueden modificar el significado de una puntuación.

En el marco del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA), estos criterios permiten formular relaciones entre prácticas de gestión, características verificables de los servicios y experiencias ciudadanas sin reunirlos bajo una única denominación de desempeño. La misma diferenciación deberá conservarse al desarrollar el Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) y el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM).

9. INTEGRACIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS Y LA CALIDAD DE ATENCIÓN

La gestión de proyectos y la calidad de atención permiten examinar dos ámbitos relacionados de la actuación municipal. La primera se ocupa de organizar intervenciones temporales mediante objetivos, recursos, responsabilidades y procedimientos de seguimiento. La segunda estudia las características de los servicios y las experiencias de quienes los utilizan. Su integración resulta pertinente cuando un proyecto tiene entre sus propósitos crear, modificar o facilitar las condiciones de prestación de un servicio.

Esta relación constituye el fundamento del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) propuesto en la obra. El modelo busca conectar la dirección institucional y la ejecución de intervenciones con el funcionamiento de los servicios municipales y la experiencia ciudadana. Para desarrollar esa conexión, es necesario identificar qué produce cada proyecto, cómo se incorpora su producto a las operaciones habituales y qué aspectos de la atención podrían examinarse posteriormente.

9.1. Del objetivo institucional al servicio municipal

La integración comienza con la identificación de una necesidad que se encuentre dentro del ámbito de actuación de la municipalidad. Esa necesidad puede dar lugar a diferentes respuestas. Algunas corresponden a ajustes en las operaciones habituales; otras requieren un esfuerzo temporal con objetivos y entregables definidos, susceptible de organizarse como proyecto.

Cuando la intervención se relaciona con la atención ciudadana, su formulación debe precisar qué característica del servicio se pretende modificar. La adecuación de un espacio físico, la implementación de una plataforma digital o la reorganización de un procedimiento pueden responder a necesidades diferentes, aunque todas se vinculen con la prestación municipal.

La Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014) propone que las estrategias de inversión se adapten a las características territoriales, utilicen información pertinente y establezcan objetivos orientados a resultados. También destaca la importancia de coordinar intervenciones que puedan complementarse. Estos principios ofrecen un referente para analizar proyectos de inversión municipal; su aplicación a otras iniciativas administrativas requiere considerar la naturaleza y las disposiciones correspondientes a cada intervención.

En el GPC-CA, la correspondencia entre necesidad, objetivo y proyecto cumple una función de delimitación. Si una intervención busca facilitar la consulta del estado de un trámite, por ejemplo, su producto y sus posibles resultados deben referirse a esa finalidad. No sería adecuado utilizarla, sin información adicional, como explicación de cambios en otros servicios o funciones de la municipalidad.

9.2. La cadena de resultados como vínculo entre proyecto y atención

La cadena de resultados permite representar cómo se espera que una intervención contribuya a un propósito. El Banco Mundial distingue en ella los insumos, las actividades, los productos y los resultados. Los productos corresponden a bienes o servicios generados por la intervención; los resultados se refieren a cambios que se espera observar mediante su utilización y que pueden depender también de condiciones externas.

Esta distinción facilita integrar la gestión de proyectos con el estudio de la atención. Considérese, como ejemplo hipotético, una municipalidad que proyecta implementar una herramienta para consultar el estado de solicitudes. Los recursos y actividades se destinan a desarrollar la herramienta; su entrega conforme a especificaciones constituye un producto; y su utilización plantea preguntas posteriores sobre el acceso a la información y el funcionamiento del servicio.

Para examinar esas preguntas podrían utilizarse registros de disponibilidad y uso, verificaciones del sistema y consultas a sus usuarios. Cada fuente permitiría estudiar un aspecto diferente. La entrega de la herramienta documentaría el cumplimiento de un objetivo del proyecto, mientras que la información recogida durante su funcionamiento permitiría examinar determinadas condiciones de la atención.

La cadena de resultados también obliga a explicitar los supuestos que conectan sus componentes. En el ejemplo anterior, la utilización de la herramienta podría depender de que la información sobre los trámites se actualice, de que existan medios de acceso y de que los usuarios comprendan cómo consultarla. Identificar estas condiciones ayuda a definir qué debe observarse después de la implementación.

El Banco Mundial presenta la cadena como una forma de expresar la teoría del cambio de una intervención, incluidos los supuestos y factores externos que intervienen entre sus actividades y los resultados esperados.

Para el GPC-CA, su utilidad consiste en hacer comprensibles las relaciones propuestas y orientar las preguntas de investigación.

9.3. La transición del proyecto a la operación del servicio

Entre la conclusión de un proyecto y la prestación habitual de un servicio existe una transición organizacional que merece atención específica. El proyecto puede producir infraestructura, equipamiento, herramientas o procedimientos; su utilización cotidiana requiere responsabilidades, personal, financiamiento y mecanismos de funcionamiento que pueden prolongarse después de la entrega.

La OCDE (2014) incorpora la consideración de riesgos y consecuencias de largo plazo, incluidos los costos de operación y mantenimiento, dentro de las decisiones de inversión pública.

Esta perspectiva permite examinar cómo se incorpora un producto a las actividades ordinarias de una municipalidad. Si una intervención consiste en acondicionar un espacio de atención, la ejecución puede concluir con su entrega; la prestación posterior exige organizar horarios, personal y procedimientos. Por ello, el estudio de la calidad de atención necesita considerar tanto los antecedentes del proyecto como las condiciones bajo las cuales funciona el servicio. La transición constituye un componente relevante para el GPC-CA porque permite precisar las responsabilidades de cada etapa. La gestión

del proyecto puede examinarse mediante registros de formulación, ejecución y cierre. La operación del servicio requiere información sobre los procedimientos efectivamente utilizados y sus condiciones de prestación. La experiencia ciudadana, a su vez, demanda fuentes dirigidas a conocer cómo se desarrolla la interacción con sus usuarios.

Distinguir estas etapas permite formular preguntas sobre la continuidad entre intervención y servicio sin atribuir todas las características de la operación posterior al proyecto que la precedió.

9.4. Características del servicio y experiencia ciudadana

La incorporación de un producto a las operaciones municipales abre distintos ámbitos de evaluación. La calidad técnica se refiere a características verificables del resultado o funcionamiento del servicio; la calidad percibida recoge las valoraciones de los usuarios sobre atributos de la atención; y la satisfacción ciudadana expresa una evaluación de la experiencia recibida.

Dentro del GPC-CA, estos conceptos deben conservar referentes y fuentes diferenciadas. Los registros y las verificaciones especializadas pueden aportar información sobre el funcionamiento técnico; las consultas a usuarios permiten estudiar aspectos de la calidad percibida; y las preguntas de satisfacción deben identificar con claridad la experiencia que se solicita evaluar.

La combinación de fuentes ofrece posibilidades de análisis que no proporciona una medición aislada. Por ejemplo, una plataforma puede encontrarse disponible según sus registros técnicos, mientras que las consultas a usuarios pueden mostrar cómo valoran la facilidad de utilización. Ambas informaciones se refieren al mismo servicio, pero responden a preguntas distintas.

La OCDE, durante la consulta pública de 2024 sobre servicios administrativos centrados en las personas, identificó diversas fuentes para conocer las necesidades y experiencias de los usuarios, entre ellas encuestas, datos administrativos y mecanismos de recepción de observaciones. El planteamiento refuerza la conveniencia de seleccionar los métodos según el aspecto de la prestación que se pretende examinar.

La satisfacción se incorpora a esta estructura como una evaluación diferenciada de la experiencia. Para estudiarla junto con la calidad percibida será necesario que sus preguntas no se limiten a repetir los mismos atributos bajo denominaciones distintas.

9.5. Contexto territorial e institucional de la integración

La relación entre proyectos y servicios se desarrolla dentro de condiciones municipales específicas. La distribución de competencias, la disponibilidad de recursos, las características geográficas y las necesidades de la población pueden influir en la formulación de una intervención y en las condiciones de prestación posteriores.

Un canal de atención puede responder a problemas de desplazamiento en un territorio y a dificultades de organización de solicitudes en otro. Aunque ambas intervenciones produzcan herramientas semejantes, sus finalidades y los criterios pertinentes para examinar sus resultados pueden ser diferentes.

La OCDE (2014) recomienda adaptar las estrategias de inversión a las características de cada lugar y coordinar actuaciones cuando intervienen competencias compartidas.

En el GPC-CA, estas consideraciones recuperan los fundamentos del capítulo 1 sobre gobernanza multinivel, capacidades institucionales y desigualdades territoriales.

El contexto cumple así una función interpretativa. Antes de comparar proyectos o servicios, será necesario examinar si las intervenciones persiguen objetivos equivalentes, si las municipalidades ejercen responsabilidades comparables y si las fuentes utilizan definiciones consistentes.

9.6. Arquitectura conceptual del GPC-CA

Los fundamentos desarrollados permiten organizar el GPC-CA en ámbitos analíticos vinculados. La gobernanza institucional proporciona el marco de competencias, dirección y coordinación. La gestión de proyectos comprende las prácticas mediante las cuales se formulan, organizan, ejecutan y revisan las intervenciones. La operación del servicio permite examinar cómo se utilizan los productos entregados. La calidad de atención incorpora características técnicas y perceptuales de la prestación. Finalmente, la satisfacción ciudadana recoge una evaluación diferenciada de la experiencia.

Esta arquitectura establece una secuencia de preguntas para el análisis. Primero, corresponde conocer qué necesidad y objetivo justifican el proyecto. Después, interesa examinar cómo se organiza y qué producto entrega. A continuación, es necesario estudiar la incorporación de ese producto al servicio y las características de su funcionamiento. Por último, pueden recogerse las valoraciones y la satisfacción de los usuarios respecto de la atención recibida.

La secuencia representa una propuesta conceptual de relaciones susceptibles de investigación. Su desarrollo metodológico deberá identificar las variables, fuentes, períodos de observación y procedimientos de evaluación adecuados. Asimismo, tendrá que considerar que ciertas intervenciones pueden relacionarse de forma indirecta con la atención o perseguir finalidades diferentes.

El GPC-CA ofrece también un fundamento para las propuestas posteriores del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) y del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM). El índice requerirá una definición específica de indicadores y criterios de comparabilidad; el sistema, por su parte, deberá precisar los procedimientos institucionales para organizar y utilizar la información.



Figura 7. De la gestión institucional a la experiencia ciudadana

10. SÍNTESIS CONCEPTUAL DEL CAPÍTULO

El desarrollo de este capítulo ha permitido establecer una conexión entre dos ámbitos de la actuación municipal: la organización de intervenciones temporales y las condiciones en que se prestan los servicios a la ciudadanía. La gestión de proyectos proporciona conceptos para examinar cómo se definen objetivos, se asignan responsabilidades, se utilizan recursos y se producen entregables. La calidad de atención, por su parte, permite estudiar características del funcionamiento de los servicios y aspectos de la experiencia de sus usuarios. Su articulación resulta pertinente cuando una intervención tiene como propósito crear o modificar las condiciones de una prestación municipal.

La distinción central es que ejecutar un proyecto, entregar su producto y obtener los resultados esperados son cuestiones diferentes. Una infraestructura concluida, una plataforma implementada o un procedimiento reorganizado constituyen productos que pueden verificarse mediante criterios apropiados. Su utilización posterior exige examinar otras condiciones, como la disponibilidad de personal, los procedimientos operativos y los recursos necesarios para sostener el servicio.

Esta continuidad entre inversión y funcionamiento encuentra un referente en la Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014), que incorpora el análisis de riesgos, los costos futuros de operación y mantenimiento, la coordinación y el aprendizaje institucional.

En la presente obra, estos principios ayudan a situar los proyectos dentro de su contexto institucional, sin equiparar todas las intervenciones municipales con las categorías específicas de la inversión pública.

10.1. Dirección, capacidades y ejecución de los proyectos

La gobernanza de proyectos y su gestión operativa constituyen funciones vinculadas, pero diferenciadas. La gobernanza establece el marco de autorización, dirección y supervisión; la gestión organiza las actividades necesarias para producir los entregables. La planificación estratégica conecta ambas funciones con las necesidades territoriales y los objetivos institucionales.

La madurez organizacional y la profesionalización técnica amplían esta perspectiva. La primera permite examinar el desarrollo y la utilización consistente de prácticas de gestión; la segunda se refiere a las competencias del personal y a las condiciones necesarias para aplicarlas. Los procedimientos documentados, la conservación de información y la coordinación especializada ofrecen aspectos observables para estudiar estas capacidades, siempre que se distinga entre disponer de instrumentos y utilizarlos efectivamente.

El análisis de recursos, seguimiento y evaluación añadió una separación metodológica. La ejecución financiera describe el uso de recursos; el avance físico informa sobre actividades y productos; y la evaluación plantea preguntas específicas sobre la intervención y sus resultados. La cadena de resultados insumos, actividades, productos y resultados— proporciona una estructura para organizar esa información y hacer explícitos los supuestos que conectan cada etapa.

De este modo, la gestión de proyectos se incorpora al marco del libro como un ámbito de prácticas institucionales que debe estudiarse en relación con intervenciones concretas, sus propósitos y las condiciones bajo las cuales se desarrollan.

10.2. La calidad de atención como objeto de evaluación diferenciado

Los apartados dedicados a la calidad de atención establecieron que el concepto comprende dimensiones distintas, entre ellas accesibilidad, fiabilidad, oportunidad, capacidad de respuesta, claridad informativa y trato. Estas dimensiones permiten formular preguntas específicas sobre una prestación, en lugar de reducir su examen a una valoración general.

El capítulo distinguió, además, tres conceptos que requieren fuentes y procedimientos propios. La calidad técnica se refiere a características verificables del resultado o funcionamiento del servicio. La calidad percibida recoge cómo valoran los usuarios determinados atributos de la atención. La satisfacción ciudadana expresa una evaluación de la experiencia recibida. Su estudio conjunto permite ampliar la comprensión de un servicio sin tratarlos como medidas intercambiables.

SERVQUAL, desarrollado por Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988), ofrece un referente para investigar la calidad percibida mediante cinco dimensiones.

Su consideración en esta obra permitió examinar tanto las posibilidades de una adaptación municipal como las decisiones metodológicas que esta exigiría: delimitar el servicio, revisar el lenguaje de los ítems, seleccionar la modalidad de medición y comprobar las propiedades del instrumento resultante.

Estas distinciones también precisan el alcance de las conclusiones. Una encuesta dirigida a quienes utilizaron un servicio informa sobre las experiencias de esa población; una verificación técnica responde a preguntas diferentes. Asimismo, la satisfacción con un trámite concreto no representa por sí sola el desempeño global de la municipalidad ni equivale a la confianza institucional.

10.3. Fundamentos para el desarrollo del modelo GPC-CA

La integración conceptual del apartado 2.8 permitió relacionar la gobernanza institucional, las prácticas de gestión de proyectos, la incorporación de sus productos a los servicios, las características de la atención y las experiencias ciudadanas. Esta organización proporciona una estructura para formular preguntas de investigación y seleccionar información pertinente para cada ámbito.

El Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) surge de esa articulación. Su propósito es ofrecer un marco para estudiar posibles relaciones entre la forma en que se organizan determinadas intervenciones municipales y las condiciones de los servicios con los que se vinculan.

La definición de esas relaciones exigirá identificar los proyectos y prestaciones pertinentes, precisar los constructos y establecer fuentes, indicadores y períodos de observación.

Las características territoriales e institucionales deberán considerarse al interpretar una eventual aplicación. La correspondencia entre competencias, tipos de servicio, poblaciones y procedimientos de registro resulta especialmente relevante cuando se pretendan realizar comparaciones entre municipalidades.

El capítulo también establece una delimitación para las propuestas posteriores. El Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) requerirá desarrollar criterios de selección, definición y eventual agregación de indicadores.

El Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) necesitará precisar sus procedimientos de organización, seguimiento y utilización de información. Ambos mantienen su carácter propositivo y deberán desarrollarse con sus propios requisitos metodológicos.



Figura 8. Síntesis del capítulo

CAPÍTULO III

MODELO DE GESTIÓN DE PROYECTOS Y CALIDAD DE ATENCIÓN (GPC-CA)

ARQUITECTURA CONCEPTUAL Y DISEÑO METODOLÓGICO

AUTORES(AS)

***MG. JULISSA GIOVANNA CONISLLA GARCIA
DR. DELGADO FARFÁN IRVIN STID
MG. VERÓNICA ALBINA MORE SÁNCHEZ***



1. INTRODUCCIÓN

Los capítulos anteriores establecieron los fundamentos institucionales y conceptuales para estudiar la gobernanza municipal basada en evidencia. El primero examinó las competencias, las capacidades, las relaciones de coordinación y las condiciones territoriales en que actúan los gobiernos locales.

El segundo distinguió la gestión de proyectos del funcionamiento cotidiano de los servicios y precisó las diferencias entre calidad técnica, calidad percibida y satisfacción ciudadana. A partir de estas bases, el presente capítulo desarrolla el Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) como una propuesta destinada a organizar preguntas de investigación sobre las posibles relaciones entre esos ámbitos.

El punto de partida del modelo es una cuestión concreta: cuando una municipalidad desarrolla un proyecto orientado a crear o modificar un servicio, ¿qué información permitiría examinar la relación entre las prácticas de gestión de esa intervención, el funcionamiento posterior del servicio y la experiencia de sus usuarios?

Responderla exige identificar el proyecto, el producto que entrega y la prestación con la cual se vincula. También requiere distinguir las responsabilidades institucionales, los momentos de observación y las fuentes pertinentes para cada dimensión.

La propuesta retoma del planteamiento original del GPC-CA el interés por articular gestión de proyectos municipales, calidad de atención, satisfacción ciudadana y desempeño municipal.

Su desarrollo en esta versión precisa que el desempeño municipal constituye un ámbito más amplio que la atención de un servicio particular y que las relaciones entre los componentes del modelo deben formularse para su examen posterior, no presentarse como resultados ya comprobados.

El capítulo definirá la naturaleza y el alcance del GPC-CA, organizará sus componentes, establecerá las relaciones conceptuales que interesa estudiar y examinará las decisiones necesarias para construir instrumentos de medición. Asimismo, considerará las posibilidades del modelamiento de ecuaciones estructurales mediante mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM) como una alternativa metodológica cuya selección dependerá de las preguntas, los datos y las características de una eventual investigación.

2. NATURALEZA, PROPÓSITO Y ALCANCE DEL MODELO GPC-CA

El GPC-CA se concibe como un marco conceptual y metodológico propuesto para estudiar relaciones entre la gestión de proyectos municipales y la calidad de atención ciudadana. Su finalidad es establecer una estructura que permita formular preguntas precisas, identificar componentes observables y seleccionar información adecuada para examinar las conexiones entre una intervención temporal y el servicio con el cual se

relaciona. Esta formulación integra dos planos de análisis. El primero corresponde a la actuación institucional: cómo se justifica, organiza, ejecuta y supervisa un proyecto. El segundo se refiere a la prestación del servicio: en qué condiciones funciona y cómo experimentan la atención las personas que lo utilizan. La integración se produce cuando existe un vínculo identificable entre el producto del proyecto y determinadas características del servicio.

2.1. Objeto de estudio y unidad de análisis

El objeto de estudio del GPC-CA no es cualquier actividad municipal ni la satisfacción general con una institución. Se concentra en proyectos vinculados con servicios municipales delimitados, de modo que resulte posible examinar qué intervención se desarrolló, qué producto generó y qué características de la prestación podrían relacionarse con su utilización.

Esta delimitación permite distinguir varios referentes que, en una investigación, no necesariamente coincidirán. El proyecto constituye una unidad de intervención; la municipalidad proporciona el contexto institucional en el cual se desarrolla; el servicio representa el ámbito de funcionamiento que interesa examinar; y los usuarios aportan información sobre experiencias individuales de atención.

La distinción tiene consecuencias para el diseño del estudio. Los registros de planificación y ejecución pueden corresponder a un proyecto; los datos operativos, a una dependencia o servicio; y las respuestas de una encuesta, a personas que utilizaron ese servicio durante un período determinado. Reunir esas fuentes exige establecer cómo se vinculan sus referentes y fechas, en lugar de considerarlas automáticamente comparables.

Por ejemplo, si una municipalidad implementa un sistema de citas para una dependencia específica, el modelo permitiría estudiar los antecedentes de ese proyecto y determinadas condiciones de la atención en dicha dependencia. Las respuestas de quienes utilizaron el sistema aportarían información sobre sus experiencias, pero no representarían por sí solas todos los servicios ni a toda la población del municipio.

Por ello, el GPC-CA requiere que cada eventual aplicación identifique desde el inicio del proyecto, el servicio, la población y el período de observación. Esa delimitación permitirá decidir qué información corresponde recopilar y qué alcance podrán tener las conclusiones.

2.2. Propósito analítico: relacionar sin confundir

La contribución del modelo consiste en organizar ámbitos que suelen documentarse mediante procedimientos distintos. Los proyectos producen expedientes, cronogramas, registros financieros y documentos de cierre. Los servicios generan información operativa sobre solicitudes, tiempos y resultados de la atención. Las experiencias

ciudadanas pueden conocerse mediante encuestas, entrevistas u otros métodos de consulta.

Cada fuente permite responder preguntas específicas. Un cronograma documenta el desarrollo temporal de una intervención; un registro de trámites puede describir aspectos del funcionamiento del servicio; y una encuesta permite recoger valoraciones de sus participantes. La integración de estas fuentes no exige convertirlas en una única medida, sino establecer qué aporta cada una al análisis.

La cadena de resultados ofrece una herramienta para organizar esa relación. El Banco Mundial distingue entre recursos, actividades y productos de una intervención, por una parte, y resultados que se espera observar mediante la utilización de los productos, por otra. También destaca la importancia de explicitar los supuestos y las condiciones externas que intervienen entre esas etapas.

En el GPC-CA, esta estructura permite formular una secuencia de preguntas: qué necesidad motivó el proyecto; cómo se desarrolló; qué producto entregó; cómo se incorporó al servicio; y qué características de la prestación interesa examinar. La satisfacción de los usuarios puede incluirse como una evaluación adicional de la experiencia, manteniendo su significado diferenciado.

La relación entre estos ámbitos podrá adoptar formas distintas según el objeto estudiado. Un proyecto de reorganización de ventanillas puede vincularse directamente con determinadas condiciones de atención presencial. Una intervención destinada a mejorar los registros internos podría relacionarse con la prestación de manera menos inmediata. El modelo debe permitir identificar estas diferencias antes de definir las variables de investigación.

2.3. Componentes conceptuales del modelo

La arquitectura inicial del GPC-CA comprende la gestión de proyectos municipales, las condiciones de funcionamiento del servicio, la calidad de atención y la satisfacción ciudadana. La gobernanza institucional y el contexto territorial proporcionan el marco dentro del cual se interpretan esos componentes.

La gestión de proyectos municipales se refiere a las prácticas de formulación, organización, ejecución, seguimiento y evaluación de intervenciones temporales. Su estudio puede considerar la correspondencia con los objetivos institucionales, la distribución de responsabilidades, la disponibilidad de recursos y la documentación de decisiones y entregables. Estos aspectos permiten examinar cómo se condujo el proyecto, conforme a la naturaleza de la intervención seleccionada.

Las condiciones de funcionamiento del servicio constituyen el vínculo entre la intervención temporal y la prestación cotidiana. Comprenden los procedimientos y medios mediante los cuales se utiliza el producto del proyecto: su disponibilidad, las

responsabilidades operativas y las características verificables pertinentes al servicio. Su contenido debe definirse específicamente para cada prestación.

La calidad de atención incorpora dos perspectivas diferenciadas. La primera examina características técnicas o funcionales mediante criterios y registros apropiados. La segunda recoge valoraciones de los usuarios sobre atributos de la experiencia. El modelo SERVQUAL, desarrollado por Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988), ofrece un referente para esta última perspectiva, sujeto a adaptación y validación en el servicio municipal que se pretenda estudiar.

La satisfacción ciudadana se entiende como la evaluación que realiza una persona sobre una experiencia de atención identificable. Su inclusión permite formular preguntas acerca de la valoración general del servicio recibido, sin equipararla con la calidad técnica, con cada atributo de la calidad percibida ni con la confianza en la institución.

Finalmente, el desempeño municipal se reconoce como un ámbito institucional más amplio. Puede comprender responsabilidades y resultados que exceden la atención directa al público. Por esta razón, el GPC-CA no lo tratará como si pudiera deducirse íntegramente de la satisfacción con un trámite. Su eventual incorporación como constructo adicional exigirá definir qué funciones representa y cómo se obtendrá información sobre ellas.

Esta separación conserva los componentes centrales de la propuesta original y precisa sus referentes para el desarrollo metodológico posterior.

2.4. Alcance territorial e institucional

El GPC-CA se formula para el estudio de intervenciones municipales, pero su aplicación deberá considerar las características de cada territorio y entidad. Las competencias, la población atendida, los canales disponibles y las condiciones de operación pueden modificar tanto el diseño de un proyecto como las preguntas pertinentes para evaluar un servicio.

La OCDE (2014), en su Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno, plantea que las estrategias de inversión se adapten a las características territoriales, utilicen información pertinente a escala subnacional y consideren las capacidades y la coordinación entre instituciones.

Estos principios proporcionan un referente para contextualizar las inversiones municipales; las intervenciones que no pertenezcan a ese ámbito deberán examinarse conforme a sus propias características y disposiciones.

En una eventual comparación entre municipalidades, la semejanza de los indicadores no bastará para establecer que describen situaciones equivalentes. Será necesario examinar si se estudian servicios comparables, si las variables poseen las mismas

definiciones y si las poblaciones y períodos de referencia permiten una interpretación conjunta.

2.5. Delimitación metodológica de la propuesta

El GPC-CA constituye, en esta etapa, una propuesta de investigación, no un instrumento aplicado ni un modelo estadísticamente validado. Su arquitectura proporciona definiciones y relaciones que podrán orientar estudios posteriores. Para convertirla en un modelo de medición será necesario especificar constructos, seleccionar indicadores y examinar sus propiedades mediante procedimientos adecuados.

De igual manera, representar una posible relación entre gestión de proyectos, calidad de atención y satisfacción no establece por anticipado su dirección, magnitud o naturaleza causal. Esas cuestiones dependerán del diseño de investigación y de la evidencia disponible.

La delimitación permite precisar también la relación del GPC-CA con las otras propuestas de la obra. El Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) requerirá un desarrollo propio de dimensiones, indicadores y criterios de comparabilidad. El Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) necesitará definir su organización institucional y los procedimientos mediante los cuales se recopilaría, revisaría y utilizaría la información. Ninguno de estos instrumentos se considera implementado por el hecho de formular su arquitectura.

3. COMPONENTES Y DIMENSIONES CONCEPTUALES DEL GPC-CA

La delimitación del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) permite avanzar desde su propósito general hacia la identificación de los componentes que podrían estudiarse en una investigación municipal.

Esta tarea exige precisar qué representa cada concepto, cuáles son sus dimensiones y qué clase de información permitiría examinarlo. Su importancia radica en evitar que expresiones amplias, como gestión eficiente o servicio de calidad, reúnan fenómenos diferentes sin una definición que permita distinguirlos. La propuesta original del GPC-CA identifica cuatro constructos principales: gestión de proyectos municipales, calidad de atención, satisfacción ciudadana y desempeño municipal.

La presente formulación conserva esos ámbitos y explicita un componente de enlace: las condiciones mediante las cuales los productos de los proyectos se incorporan al funcionamiento de los servicios.

Asimismo, distingue dentro de la calidad de atención sus características técnicas de las valoraciones de los usuarios, de acuerdo con los fundamentos desarrollados en el capítulo anterior.

3.1. Gestión de proyectos municipales: prácticas institucionales de intervención

La gestión de proyectos municipales (GPM) comprende las prácticas mediante las cuales una entidad organiza intervenciones temporales orientadas a producir resultados definidos. En el GPC-CA, este componente se refiere a las características de la gestión de proyectos vinculados con el servicio objeto de estudio, y no al conjunto indiferenciado de actividades que desarrolla una municipalidad.

Una primera dimensión corresponde a la formulación y alineación estratégica. Permite examinar la relación entre la necesidad identificada, el objetivo del proyecto y los productos previstos. Su estudio podría considerar la documentación del problema, la correspondencia con las competencias municipales y la definición de los resultados que se espera obtener mediante la intervención.

La segunda dimensión se refiere a la organización de la ejecución. Comprende la delimitación de actividades, entregables, responsabilidades, recursos y plazos. Su examen requiere distinguir entre los compromisos establecidos y las actuaciones efectivamente registradas, así como considerar las características técnicas de cada proyecto.

La tercera dimensión es el seguimiento y la revisión de decisiones. Abarca los procedimientos utilizados para conocer el avance, documentar modificaciones y examinar las situaciones que surgen durante la ejecución. La existencia de informes constituye un antecedente; conocer el funcionamiento de esta dimensión exige analizar también su contenido, oportunidad y utilización.

Por último, la evaluación y el cierre permiten estudiar cómo se verifica la entrega de los productos, se documentan los resultados de la intervención y se identifican las responsabilidades relacionadas con su utilización posterior.

Estas dimensiones ofrecen una organización conceptual inicial de la GPM. Para medirlas será necesario establecer indicadores específicos y comprobar si representan prácticas diferenciables dentro del tipo de proyecto seleccionado. No debe suponerse que planificación, ejecución y seguimiento constituyan automáticamente indicadores intercambiables de un único constructo latente.

3.2. Incorporación de los productos al funcionamiento del servicio

El componente de enlace del GPC-CA se sitúa entre la intervención temporal y la prestación habitual. Un proyecto puede entregar una infraestructura, una herramienta digital o un procedimiento reorganizado; sin embargo, la atención ciudadana se desarrolla mediante operaciones que requieren continuidad y responsabilidades propias. La incorporación al funcionamiento del servicio comprende las condiciones mediante las cuales el producto del proyecto comienza a utilizarse y se integra a las actividades de la dependencia correspondiente. Según la naturaleza de la prestación,

podría estudiarse la disponibilidad del producto, la asignación de responsables, la existencia de procedimientos operativos y las condiciones necesarias para su mantenimiento.

Considérese una intervención destinada a implementar un sistema de citas. La entrega técnica de la herramienta constituye un producto del proyecto. Su incorporación al servicio plantea preguntas adicionales: si las citas pueden solicitarse mediante los canales previstos, si la información se mantiene actualizada y cómo se organizan las actividades de atención asociadas con el sistema.

Este componente permite examinar la continuidad entre proyecto y servicio mediante información de ambas etapas. Su contenido no debe confundirse con una valoración de satisfacción ni considerarse un resultado favorable por el solo hecho de que la herramienta se encuentre instalada.

En el diseño metodológico posterior corresponderá determinar si estas condiciones se estudiarán como un conjunto de variables operativas, como un componente específico del modelo o mediante análisis de casos. La elección dependerá de la finalidad de la investigación y de la información disponible.

3.3. Calidad de atención: características técnicas y experiencia del usuario

La calidad de atención (CA) constituye un ámbito multidimensional relacionado con las condiciones de acceso, funcionamiento e interacción de un servicio municipal. Para su incorporación al GPC-CA se distinguen dos perspectivas que requieren procedimientos de observación diferentes.

La primera es la calidad técnica y funcional verificable. Comprende características del resultado del servicio y de su prestación que pueden examinarse mediante criterios pertinentes. Su contenido depende del procedimiento considerado: en un trámite documental podrían revisarse la integridad de la respuesta y el cumplimiento de requisitos; en un sistema digital, la disponibilidad de determinadas funciones y la consistencia de la información ofrecida.

La segunda es la calidad percibida, que recoge las valoraciones de los usuarios sobre atributos específicos de la atención. SERVQUAL, desarrollado por Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988), proporciona cinco dimensiones que pueden orientar su estudio: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad —en el sentido de assurance y empatía.

La adaptación municipal deberá establecer qué significado tienen esas dimensiones en el servicio seleccionado. Por ejemplo, los elementos tangibles pueden referirse a instalaciones y materiales de una oficina presencial, mientras que una atención digital requeriría revisar cuáles de sus características observables corresponden al concepto que se pretende medir. La OCDE (2024) organiza su recomendación sobre servicios

administrativos públicos centrados en las personas alrededor de una visión estratégica, fundamentos institucionales, servicios accesibles y mecanismos de medición y mejora. Este enfoque proporciona contexto para considerar conjuntamente el funcionamiento del servicio y la experiencia de sus usuarios, sin equiparar ambas fuentes de información.

En el GPC-CA, la calidad técnica y la calidad percibida podrán estudiarse de manera complementaria, pero su eventual integración estadística requerirá una justificación conceptual y metodológica específica.

3.4. Satisfacción ciudadana: evaluación de una experiencia delimitada

La satisfacción ciudadana (SC) se refiere a la evaluación que realiza una persona sobre una experiencia de atención determinada. Su inclusión en el modelo permite formular preguntas acerca de la valoración general del servicio recibido, manteniendo una diferencia respecto de las respuestas sobre atributos particulares.

La delimitación del referente constituye una condición fundamental. La satisfacción con un trámite concluido, con la información proporcionada durante una consulta o con la atención de una dependencia no representa necesariamente el mismo fenómeno. Por ello, los instrumentos deberán indicar con claridad a qué experiencia se refiere cada pregunta y cuál es su período de referencia.

El modelo de satisfacción de Oliver (1980) reconoce el papel de las expectativas y de su confirmación o discrepancia respecto de la experiencia. Este antecedente ofrece categorías para formular preguntas sobre satisfacción, pero no determina por anticipado cómo se relacionará esta con la calidad percibida en una prestación municipal concreta.

Desde el punto de vista instrumental, conviene evitar que los ítems de satisfacción se limiten a reproducir las mismas preguntas utilizadas para medir calidad percibida. Si ambos conjuntos recogen contenidos prácticamente idénticos, resultará difícil interpretar sus puntuaciones como expresiones de conceptos diferenciados.

La población también forma parte de la definición del componente. Una consulta a quienes completaron un trámite recoge la experiencia de ese grupo; estudiar a personas que enfrentaron dificultades antes de acceder puede requerir otras estrategias de recopilación. Estas decisiones deberán explicitarse al diseñar la investigación.

3.5. Desempeño municipal: un ámbito institucional más amplio

El planteamiento original incorpora el desempeño municipal (DM) como uno de sus constructos principales y propone relacionarlo con la gestión de proyectos, la calidad de atención y la satisfacción ciudadana.

Para desarrollar esa propuesta es necesario precisar qué funciones y resultados comprendería el desempeño, dado que una municipalidad ejerce responsabilidades que pueden exceder el servicio seleccionado para estudiar el GPC-CA.

El desempeño podría examinarse mediante dimensiones relativas al cumplimiento de funciones, la prestación de servicios o los resultados de intervenciones específicas, siempre que se definan sus referentes. No corresponde utilizar la satisfacción con una atención particular como representación suficiente del conjunto de la actividad municipal.

En esta etapa, el desempeño se mantiene como un ámbito de articulación con las propuestas posteriores del libro. Su eventual incorporación a un modelo estadístico requerirá definir si se observará a escala de servicio, dependencia o municipalidad y seleccionar indicadores compatibles con esa unidad.

Esta precisión permitirá diferenciar el alcance del GPC-CA del correspondiente al Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM), cuya formulación deberá considerar dimensiones e indicadores institucionales más amplios.

3.6. La gobernanza institucional y el territorio como condiciones de contexto

Los componentes anteriores se desarrollan dentro de un marco de competencias, recursos, coordinación y características territoriales. La gobernanza institucional permite identificar las responsabilidades y decisiones que orientan el proyecto y el servicio; el contexto territorial aporta información sobre la población, las condiciones de acceso y las necesidades a las que responde la intervención.

Su consideración es importante para interpretar una eventual comparación. Dos proyectos con productos semejantes pueden atender necesidades distintas, desarrollarse bajo responsabilidades diferentes o corresponder a servicios que presentan características operativas no equivalentes.

Estas condiciones no deben incorporarse automáticamente como causas o variables de control. Su función en el modelo tendrá que definirse según las preguntas formuladas y el diseño de investigación seleccionado.

3.7. De las dimensiones conceptuales a los indicadores

La identificación de componentes constituye el paso previo al diseño de instrumentos. Para avanzar hacia su medición, será necesario determinar qué unidad se observará, qué variable representa cada dimensión, cuál será su fuente y cómo se registrará la información.

También deberá establecerse la relación entre cada constructo y sus indicadores. En la literatura sobre modelamiento de ecuaciones estructurales, Sarstedt et al. (2019)

distinguen diferentes formas de especificar constructos de orden superior y subrayan que su conceptualización debe fundamentarse antes de elegir procedimientos de estimación y validación.

Esta consideración resulta pertinente para el GPC-CA, dado que sus componentes comprenden dimensiones de distinta naturaleza y no corresponde asignarles una estructura reflectiva o formativa sin justificarla.

4. RELACIONES PROPUESTAS Y DISEÑO DEL MODELO CONCEPTUAL

La identificación de los componentes del GPC-CA permite avanzar hacia una pregunta central: ¿cómo podrían relacionarse las prácticas de gestión de un proyecto municipal con las condiciones del servicio al que se vincula y con las valoraciones de sus usuarios? Para abordarla, no basta con reunir los conceptos en un esquema. Es necesario precisar qué relación se propone entre ellos, qué circunstancias podrían intervenir y qué información permitiría estudiarla.

El diseño conceptual conserva los cuatro ámbitos principales de la propuesta: gestión de proyectos municipales (GPM), calidad de atención (CA), satisfacción ciudadana (SC) y desempeño municipal (DM). Asimismo, incorpora explícitamente la transición entre el producto del proyecto y la operación del servicio, desarrollada en los apartados anteriores. Esta incorporación permite distinguir la ejecución de una intervención de las condiciones en que funciona posteriormente aquello que produjo.

La propuesta original plantea relaciones directas entre GPM, CA y SC; una posible mediación de la calidad de atención; una relación entre satisfacción y desempeño municipal percibido; y una interacción entre gestión de proyectos y calidad de atención. Estas relaciones constituyen el punto de partida para la formulación de hipótesis, cuyo alcance deberá precisarse antes de cualquier contraste empírico.

4.1. De las prácticas de gestión a las condiciones del servicio

La primera conexión del modelo se establece entre la gestión del proyecto y el servicio sobre el cual pretende actuar. Su fundamento reside en que determinadas intervenciones producen bienes, herramientas o procedimientos destinados a incorporarse a la prestación municipal.

Esta relación debe formularse respecto de un producto identificable. Si un proyecto busca implementar una plataforma de consultas, corresponde precisar qué funciones entregará y cómo se prevé que se utilicen dentro del servicio. Si se orienta a reorganizar la atención presencial, será necesario identificar cuáles son los procedimientos o espacios comprendidos en la intervención.

La gestión del proyecto puede examinarse mediante información sobre su formulación, organización, ejecución y seguimiento. Las condiciones del servicio requieren otras

fuentes: registros operativos, verificaciones técnicas o información sobre la prestación. La relación conceptual entre ambos ámbitos se vuelve investigable cuando es posible establecer qué producto del proyecto se incorporó a qué servicio y en qué momento.

La Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014) destaca la definición de objetivos orientados a resultados, el examen de los costos futuros de operación y mantenimiento y la utilización de información pertinente para las decisiones de inversión. Estos principios respaldan la conveniencia de considerar la continuidad entre intervención y funcionamiento, dentro del ámbito específico al que se refiere la recomendación.

En el GPC-CA, la incorporación del producto al servicio constituye, por tanto, un vínculo conceptual que debe documentarse. Su identificación permite examinar con mayor precisión las relaciones posteriores con la calidad de atención.

4.2. Gestión de proyectos y calidad de atención

La primera relación sustantiva de la propuesta vincula la gestión de proyectos municipales con la calidad de atención. El planteamiento original considera que prácticas de planificación, ejecución y seguimiento podrían relacionarse con las valoraciones ciudadanas sobre el servicio.

Para precisar esta relación conviene distinguir dos preguntas. La primera se refiere a las características técnicas y operativas del servicio después de la intervención. La segunda aborda cómo valoran los usuarios atributos de la atención, tales como accesibilidad, fiabilidad, capacidad de respuesta y trato. No todos los proyectos permiten formular ambas preguntas con el mismo alcance. Una intervención puede modificar una función técnica sin alterar de manera perceptible la interacción con los usuarios. Otra puede dirigirse específicamente a reorganizar los canales de atención. La selección de variables dependerá del propósito y los productos de cada proyecto.

En consecuencia, el GPC-CA propone estudiar si las características documentadas de la gestión de una intervención se asocian con atributos definidos del servicio al que se vincula. Cuando esos atributos correspondan a calidad percibida, será necesario recoger valoraciones de usuarios del servicio pertinente. Cuando se refieran a calidad técnica, se requerirán criterios de verificación distintos.

Esta delimitación permite conservar el interés del modelo por relacionar gestión y atención sin convertir la calidad técnica y la percibida en una medida indiferenciada.

4.3. Calidad percibida y satisfacción ciudadana

La segunda relación propuesta vincula la calidad de atención percibida con la satisfacción ciudadana. Su estudio parte de una diferencia conceptual: valorar un

atributo del servicio no equivale necesariamente a emitir un juicio general sobre la experiencia recibida.

El antecedente de Oliver (1980) permite considerar las expectativas y su confirmación o discrepancia respecto de la experiencia dentro del estudio de la satisfacción. En el ámbito de los servicios urbanos, Van Ryzin (2004) examinó empíricamente relaciones entre expectativas, desempeño percibido y satisfacción ciudadana. Sus resultados corresponden a la población y los servicios estudiados, pero proporcionan antecedentes para formular preguntas sobre estos conceptos en otros contextos.

En una eventual aplicación del GPC-CA, la calidad percibida podría recogerse mediante preguntas sobre atributos concretos de una atención municipal. La satisfacción requeriría preguntas diferenciadas, referidas a la evaluación de esa experiencia. El diseño deberá evitar que ambos instrumentos reproduzcan el mismo contenido con expresiones distintas.

También será necesario precisar el momento de la consulta. Una valoración recogida durante un trámite puede referirse a una experiencia todavía inconclusa; otra obtenida después de recibir una respuesta podría incorporar el resultado final. Ambas pueden ser pertinentes, pero sus referentes deben quedar definidos.

La relación entre calidad percibida y satisfacción se formula, así como una proposición susceptible de contraste, cuya interpretación dependerá de la diferenciación entre los constructos y de la información obtenida.

4.4. Relación directa y posible mediación de la calidad de atención

La propuesta original contempla, además, una relación directa entre gestión de proyectos municipales y satisfacción ciudadana, junto con una posible relación indirecta a través de la calidad de atención.

Esta formulación introduce una pregunta distinta de las anteriores: si se observara una asociación entre prácticas de gestión y satisfacción, ¿qué papel podría desempeñar la calidad percibida del servicio dentro de esa relación?

La mediación constituye una forma de representar estadísticamente una relación indirecta entre variables. En el contexto del GPC-CA, permitiría examinar si parte de la asociación entre GPM y SC se expresa mediante la calidad de atención. Para formular esa posibilidad es indispensable que los tres constructos estén definidos y medidos de forma diferenciada.

El examen de una mediación también requiere atender al orden temporal y a la correspondencia de las unidades observadas. Los registros de gestión pueden describir un proyecto concluido; la calidad percibida y la satisfacción pueden recogerse posteriormente entre usuarios. Si no se establece con claridad qué intervención

corresponde al servicio evaluado, la interpretación de la relación indirecta resultará imprecisa.

Asimismo, un efecto indirecto estimado mediante un modelo estadístico no identifica por sí solo un mecanismo causal. Su interpretación dependerá de los supuestos y del diseño de investigación utilizados.

Por ello, el GPC-CA incorpora la mediación como una posibilidad analítica que deberá justificarse antes de seleccionar su procedimiento de estimación.

4.5. Satisfacción ciudadana y desempeño municipal

Su examen exige delimitar con especial cuidado el significado de desempeño municipal, pues el funcionamiento global de una entidad comprende responsabilidades que exceden un servicio concreto.

Si una investigación consulta a usuarios sobre su valoración general de la actuación municipal, el resultado corresponderá a un desempeño percibido, definido por las preguntas del instrumento. Si, en cambio, pretende estudiar el desempeño mediante registros de distintas funciones institucionales, necesitará indicadores y una unidad de análisis diferentes.

Ambas aproximaciones pueden aportar información, pero no representan el mismo constructo. Una evaluación favorable de un trámite puede formar parte de la experiencia de una persona con la municipalidad; no permite, por sí sola, describir el cumplimiento de todas sus responsabilidades.

En consecuencia, la relación entre SC y DM deberá formularse únicamente después de definir si el desempeño se estudiará como valoración ciudadana de un ámbito específico o mediante indicadores institucionales más amplios. Esta decisión también determinará su posible articulación con el Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM).

4.6. Interacción entre gestión de proyectos y calidad de atención

El planteamiento original incluye una hipótesis de interacción entre gestión de proyectos municipales y calidad de atención en relación con el desempeño municipal. Conceptualmente, una interacción permite preguntar si la relación de una variable con un resultado presenta diferencias según el nivel de otra.

Para incorporarla a una investigación del GPC-CA, sería necesario determinar qué significa la interacción en el servicio estudiado y por qué resulta pertinente examinarla. También correspondería definir si las variables se observan a escala de proyecto, servicio, usuario o municipalidad. Esta precisión es particularmente importante porque la GPM puede documentarse a escala institucional o de proyecto, mientras que la

calidad percibida suele recoger respuestas individuales. Una interacción entre variables registradas en niveles diferentes no puede interpretarse adecuadamente sin un diseño que establezca cómo se vinculan.

Por tanto, la interacción permanece como una relación adicional de interés sujeta a una especificación conceptual y metodológica propia.

4.7. Correspondencia entre niveles y fuentes de información

El GPC-CA integra información que puede proceder de unidades distintas. Los proyectos generan registros institucionales; los servicios producen datos operativos; y las consultas ciudadanas recogen experiencias individuales. Esta diversidad aporta posibilidades de análisis, pero exige establecer cómo se relacionan las observaciones.

Una investigación centrada en un solo proyecto y servicio podría combinar una descripción documental de la intervención con información operativa y valoraciones ciudadanas.

Sin embargo, las características del proyecto serían comunes a todos los usuarios de ese servicio durante el período considerado. No constituirían, por ese solo hecho, observaciones independientes de gestión para cada persona encuestada.

Si el propósito fuera examinar variaciones en prácticas de gestión entre proyectos o municipalidades, el diseño necesitaría contar con unidades suficientes en el nivel correspondiente. También debería considerar las diferencias entre servicios y contextos territoriales.

La correspondencia entre niveles condiciona la selección de técnicas estadísticas. Antes de estimar relaciones, es necesario precisar qué representa cada observación y cómo se vinculan las fuentes institucionales y ciudadanas. Esta decisión forma parte del diseño del modelo, no de una corrección posterior a la recopilación de datos.

4.8. Síntesis del diseño conceptual

La arquitectura del GPC-CA organiza relaciones posibles entre la gestión de proyectos, la incorporación de sus productos al servicio, la calidad de atención y la satisfacción ciudadana. El desempeño municipal se mantiene como un ámbito adicional cuya inclusión exige una definición y una escala de observación compatibles con el alcance del estudio.

La propuesta distingue relaciones directas, una posible mediación de la calidad percibida y una interacción que requerirá justificación específica. En todos los casos, su formulación depende de identificar el proyecto y el servicio, diferenciar los constructos y establecer cómo se obtendrá la información.

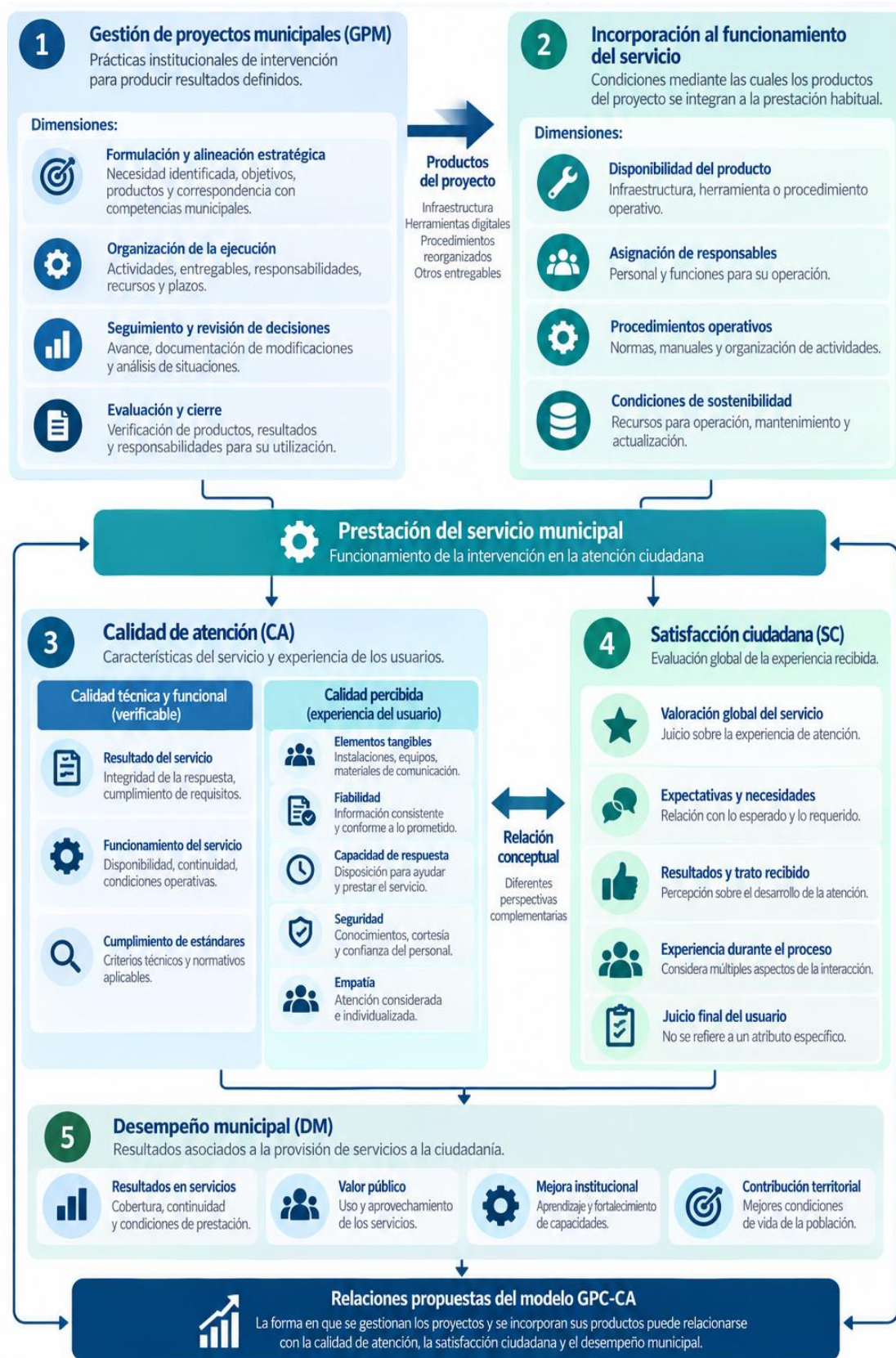


Figura 9.Arquitectura conceptual del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA).

5. JUSTIFICACIÓN Y CONDICIONES DE USO DE PLS-SEM

La formulación de relaciones entre gestión de proyectos municipales, calidad de atención y satisfacción ciudadana plantea una cuestión metodológica: cómo podrían examinarse conjuntamente conceptos que no siempre son observables mediante una única variable.

La gestión de proyectos, por ejemplo, comprende prácticas de planificación, ejecución y seguimiento; la calidad percibida puede expresarse mediante valoraciones sobre diferentes atributos del servicio. Una eventual investigación necesitaría definir cómo representar esos conceptos y qué procedimiento utilizar para estudiar sus relaciones.

El modelamiento de ecuaciones estructurales mediante mínimos cuadrados parciales, conocido por sus siglas en inglés PLS-SEM (Partial Least Squares Structural Equation Modeling), constituye una alternativa para investigaciones que integran modelos de medición y relaciones entre constructos.

Hair, Risher, Sarstedt y Ringle (2019) presentan orientaciones para decidir cuándo utilizar esta técnica y cómo evaluar y comunicar sus resultados, considerando, entre otros aspectos, el objetivo del estudio, el tamaño muestral, la potencia estadística y la capacidad predictiva.

El GPC-CA incorpora PLS-SEM como una posibilidad de contrastación futura, no como un procedimiento ya ejecutado. Su selección deberá justificarse a partir del diseño de investigación y de la naturaleza de los datos que lleguen a recopilarse.

5.1. Fundamento del modelamiento de ecuaciones estructurales

Los modelos de ecuaciones estructurales permiten representar relaciones entre variables observadas y conceptos que se estudian mediante varios indicadores. Para comprender su aplicación es necesario distinguir dos componentes: el modelo de medición y el modelo estructural.

El modelo de medición especifica cómo se relaciona cada constructo con sus indicadores. En una investigación sobre calidad percibida, por ejemplo, el constructo podría estudiarse mediante preguntas referidas a atributos definidos de la atención. La pertinencia de esas preguntas dependería de su correspondencia con el concepto y de las propiedades que mostrara el instrumento durante su evaluación.

El modelo estructural, por su parte, establece las relaciones que se propone examinar entre los constructos. En el GPC-CA, una relación de interés podría vincular determinadas prácticas de gestión de proyectos con la calidad percibida de un servicio. Otra podría relacionar la calidad percibida con la satisfacción de los usuarios. PLS-SEM permite estimar ambos componentes dentro de una misma especificación analítica. Hair et al. (2019) señalan que su evaluación requiere atender tanto a las propiedades de

medición como a los resultados del modelo estructural y, cuando la predicción forma parte del objetivo, a su desempeño fuera de la muestra utilizada para estimarlo.

Esta organización metodológica resulta pertinente para el GPC-CA porque obliga a distinguir una cuestión previa si los indicadores representan adecuadamente los conceptos de otra posterior: qué relaciones se observan entre ellos.

5.2. Pertinencia de PLS-SEM para el GPC-CA

La elección de PLS-SEM puede considerarse cuando una investigación tenga entre sus propósitos desarrollar o examinar un modelo con varios constructos, estudiar relaciones entre ellos y valorar su capacidad predictiva. La literatura metodológica también contempla su utilización en determinadas especificaciones que incluyen constructos formativos o de orden superior, siempre que su definición y medición se encuentren justificadas. Hair y Alamer (2022) describen estas posibilidades al comparar PLS-SEM con el modelamiento de ecuaciones estructurales basado en covarianzas.

En el GPC-CA, la pertinencia de la técnica dependerá de cómo se concreten sus componentes. Si una investigación dispone de indicadores apropiados para representar gestión de proyectos, calidad percibida y satisfacción, podría examinar relaciones entre esos constructos mediante un modelo estructural. En cambio, si el estudio se concentra en describir un proyecto y las condiciones de funcionamiento de un único servicio, un análisis documental o descriptivo podría responder mejor a sus preguntas.

Por ello, la utilización de PLS-SEM no constituye una exigencia derivada del nombre del modelo. El método debe responder al problema de investigación, y no convertirse en el punto de partida para seleccionar únicamente las variables que resulten compatibles con una técnica determinada.

La propuesta original contempla PLS-SEM para estudiar constructos vinculados con gestión de proyectos municipales, calidad de atención, satisfacción ciudadana y desempeño municipal. También plantea el examen del modelo de medición y de las relaciones estructurales. Esta orientación proporciona la base metodológica que aquí se desarrolla y delimita.

5.3. Diferencias entre PLS-SEM y el enfoque basado en covarianzas

Dentro de la familia de modelos de ecuaciones estructurales existen enfoques con objetivos y procedimientos de estimación distintos. El modelamiento basado en covarianzas, denominado habitualmente CB-SEM, y PLS-SEM no son procedimientos intercambiables en todas las situaciones.

El enfoque basado en covarianzas se utiliza, entre otros propósitos, para examinar la correspondencia entre una estructura teórica y las relaciones de covarianza observadas en los datos. PLS-SEM se orienta a la estimación de modelos mediante componentes y

concede particular atención a las relaciones de predicción entre los constructos. La elección entre ambos requiere considerar la naturaleza del modelo, sus supuestos de medición y el objetivo de investigación (Hair et al., 2019; Hair y Alamer, 2022).

En el caso del GPC-CA, esta diferencia obliga a definir qué se pretende obtener mediante una eventual aplicación. Si el interés principal consiste en contrastar una estructura teórica específica bajo un modelo de factores comunes, deberá examinarse la pertinencia de un enfoque compatible con ese propósito. Si se busca estudiar relaciones predictivas entre constructos y evaluar su desempeño predictivo, PLS-SEM puede considerarse entre las alternativas.

La selección deberá justificarse antes de estimar el modelo. No correspondería presentar una técnica como superior por definición ni elegirla únicamente porque permite obtener determinados índices o coeficientes.

5.4. Especificación de los constructos y sus indicadores

Un requisito previo para utilizar PLS-SEM consiste en establecer cómo se relacionan los indicadores con los constructos. Esta decisión es especialmente importante en el GPC-CA, cuyos componentes reúnen aspectos de naturaleza diferente.

En un modelo de medición reflectivo, los indicadores se conciben como manifestaciones de un constructo subyacente. En un modelo formativo o compuesto, los indicadores representan componentes que contribuyen a definir el concepto. La elección debe responder al significado teórico de las variables y no únicamente a los resultados de un procedimiento estadístico.

Por ejemplo, las prácticas de formulación, ejecución y seguimiento de proyectos podrían conceptualizarse como componentes distintos de la gestión institucional. No debe suponerse que una variación en cualquiera de ellos necesariamente se manifieste del mismo modo en los demás. Su posible representación mediante un constructo de orden superior requerirá justificar la relación entre sus dimensiones.

En la calidad percibida, una adaptación de SERVQUAL podría considerar dimensiones como fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía. Sin embargo, la estructura original del instrumento no garantiza que una versión municipal conserve idénticas propiedades de medición. Corresponderá revisar el contenido de los ítems, su comprensión y la estructura observada en los datos.

Sarstedt et al. (2019) explican que la especificación de constructos de orden superior mediante PLS-SEM requiere decisiones explícitas sobre la relación entre dimensiones e indicadores. Para el GPC-CA, estas decisiones deberán preceder a la estimación de cualquier relación entre gestión de proyectos, calidad y satisfacción.

5.5. Unidad de análisis y correspondencia de los datos

La integración de fuentes institucionales y ciudadanas constituye una de las principales condiciones de diseño para una eventual aplicación del GPC-CA. Las prácticas de gestión pueden observarse a escala de proyecto o municipalidad. Las condiciones operativas pueden corresponder a un servicio. Las respuestas sobre calidad percibida y satisfacción suelen obtenerse de usuarios individuales. Estas unidades no deben considerarse equivalentes por el hecho de incorporarse a una misma base de datos.

Considérese un estudio hipotético en el que se dispone de registros de gestión de un solo proyecto y de encuestas aplicadas a numerosos usuarios del servicio asociado. Las respuestas ciudadanas permitirían examinar diferencias entre personas en sus valoraciones; sin embargo, todos compartirían el mismo valor de gestión correspondiente a ese proyecto. Repetir ese valor en cada fila de la base no generaría nuevas observaciones independientes de gestión de proyectos.

Si el propósito consistiera en estudiar cómo varían las prácticas de gestión entre intervenciones, sería necesario disponer de proyectos diferenciables y establecer su correspondencia con los servicios y usuarios observados. Dependiendo de la estructura de los datos, podrían requerirse métodos que consideren agrupaciones por proyecto, servicio o municipalidad.

Esta consideración debe resolverse antes de seleccionar PLS-SEM. La técnica no elimina las exigencias derivadas de la unidad de análisis ni convierte automáticamente datos recogidos en distintos niveles en observaciones comparables.

5.6. Tamaño muestral y potencia estadística

La planificación de una investigación debe determinar cuántas observaciones serán necesarias para examinar las relaciones propuestas con una precisión y potencia adecuadas.

Hair et al. (2019) incluyen el tamaño muestral y la potencia estadística entre las consideraciones previas a la utilización de PLS-SEM. La elección de una muestra debe atender a la complejidad del modelo, las relaciones que se pretende estudiar y la magnitud de los efectos que sería relevante detectar.

En el GPC-CA, el tamaño muestral no puede definirse de manera responsable sin conocer la población, la unidad de análisis y la especificación final del modelo. También será necesario considerar si el estudio pretende examinar relaciones directas, efectos indirectos, interacciones o diferencias entre grupos.

La distinción entre número de personas encuestadas y número de unidades institucionales resulta decisiva. Un amplio conjunto de respuestas ciudadanas no

sustituye la necesidad de observar suficientes proyectos o municipalidades cuando las preguntas se refieren a diferencias entre sus prácticas de gestión.

Por tanto, la planificación muestral deberá acompañar la formulación de las hipótesis y la selección de fuentes. No corresponde establecer una cantidad de participantes para el GPC-CA antes de definir esas condiciones.

5.7. Evaluación del modelo de medición y del modelo estructural

La utilización de PLS-SEM exige un examen secuencial de los resultados. En primer lugar, corresponde evaluar el modelo de medición, considerando criterios acordes con la especificación reflectiva o formativa de los constructos. La consistencia interna y las evidencias de validez convergente y discriminante son relevantes para determinados modelos reflectivos; otras especificaciones requieren procedimientos adicionales o diferentes.

Solo después de establecer que la medición ofrece un fundamento adecuado resulta pertinente interpretar las relaciones del modelo estructural. En esta etapa pueden examinarse los coeficientes de las relaciones propuestas, su incertidumbre, la colinealidad entre predictores, la capacidad explicativa y, cuando corresponda al objetivo, la capacidad predictiva.

Hair et al. (2019) recomiendan considerar métricas apropiadas para ambos componentes e incorporan procedimientos para evaluar predicciones fuera de la muestra, comparar modelos y examinar la robustez de los resultados.

Para el GPC-CA, esta secuencia implica que las relaciones entre GPM, CA y SC no deberían interpretarse sin conocer previamente la calidad de las mediciones utilizadas. Del mismo modo, una estimación estadísticamente distinguible de cero deberá examinarse según su magnitud, precisión y relevancia para la pregunta de investigación. La eventual incorporación del desempeño municipal requerirá una evaluación adicional de sus indicadores y de su correspondencia con la unidad de análisis seleccionada.

5.8. Alcance explicativo, predicción e inferencia causal

PLS-SEM puede utilizarse para estimar asociaciones estructuradas entre constructos y examinar su capacidad predictiva. Sin embargo, una relación representada mediante una flecha en un diagrama no adquiere carácter causal por su sola estimación estadística.

En el GPC-CA, atribuir un cambio en la calidad de atención a un proyecto requeriría conocer las condiciones anteriores y posteriores, establecer la vinculación temporal y considerar otras circunstancias que pudieran explicar lo observado. Si el propósito de la investigación fuera estimar un efecto causal, el diseño debería incorporar una estrategia de identificación apropiada para esa pregunta.

La predicción constituye un objetivo distinto. Un modelo puede utilizar información disponible para estimar valores de determinadas variables en nuevas observaciones y evaluar la precisión de esas estimaciones. Los procedimientos de predicción fuera de la muestra, como los examinados por Hair et al. (2019), permiten valorar ese desempeño mediante datos que no se utilizaron para ajustar el modelo.

Estas diferencias orientan la interpretación de una eventual aplicación municipal. Las asociaciones entre gestión, calidad percibida y satisfacción podrán aportar información relevante sobre sus relaciones observadas; las conclusiones sobre efectos de una intervención dependerán de las condiciones específicas del diseño.

5.9. Condiciones para una futura aplicación del GPC-CA

La utilización de PLS-SEM dentro del GPC-CA requerirá que la investigación haya definido previamente el proyecto y el servicio estudiados, las unidades de observación, los constructos, sus indicadores y las relaciones que se propone examinar. También deberá contar con una estrategia de recopilación de información compatible con esas definiciones y con una planificación muestral suficiente para el análisis seleccionado.

Si esas condiciones se cumplen y los objetivos del estudio justifican una estimación estructural, PLS-SEM podrá considerarse para examinar las relaciones pertinentes. Si no se cumplen, corresponderá seleccionar un diseño alternativo que permita responder de manera adecuada a las preguntas planteadas.

6. DISEÑO DEL MODELO DE MEDICIÓN

El desarrollo conceptual del GPC-CA ha permitido identificar los ámbitos que interesa estudiar y las relaciones que podrían establecerse entre ellos. El siguiente paso consiste en determinar cómo se representarían esos conceptos mediante información observable. Esta tarea corresponde al diseño del modelo de medición y constituye una condición necesaria para cualquier aplicación posterior de técnicas de ecuaciones estructurales.

Un constructo, como la gestión de proyectos municipales o la calidad percibida, reúne características que no siempre pueden conocerse mediante una sola observación. Su estudio requiere definir dimensiones, seleccionar indicadores y establecer procedimientos de registro. El diseño debe asegurar que exista correspondencia entre el significado atribuido al constructo y la información utilizada para representarlo.

La propuesta inicial del GPC-CA contempla indicadores asociados con planificación, ejecución y monitoreo para la gestión de proyectos; dimensiones de SERVQUAL para la calidad de atención; valoraciones generales de la experiencia para la satisfacción ciudadana; e indicadores relativos al desempeño municipal. A partir de esa estructura, corresponde precisar las decisiones de medición que permitirían examinar cada

componente sin confundir registros institucionales, características técnicas y respuestas de usuarios.

6.1. Del constructo a la variable observable

La operacionalización consiste en establecer cómo se estudiará un concepto mediante variables e indicadores definidos. En el GPC-CA, esta tarea comienza con una pregunta: ¿qué evidencia permitiría reconocer la característica que se pretende examinar?

Si el interés se dirige a la planificación de proyectos, podría analizarse la correspondencia documentada entre una necesidad identificada, el objetivo de la intervención y sus entregables. Si se pretende conocer el tiempo de respuesta de un servicio, sería necesario definir los acontecimientos que marcan el inicio y la finalización de la medición. Para estudiar la claridad percibida de la información, en cambio, correspondería recoger valoraciones de personas que hayan interactuado con el servicio.

Estos ejemplos muestran que un indicador debe conservar el significado del concepto al que se refiere. La existencia de un documento de planificación informa sobre un instrumento disponible; su utilización durante la ejecución exige evidencias adicionales. Del mismo modo, el tiempo registrado de un trámite y la percepción de rapidez pueden relacionarse, pero no constituyen la misma variable.

Cada indicador deberá contar con una definición que precise su referente, unidad de observación, fuente, período y procedimiento de registro o cálculo. Esta información permitirá examinar su pertinencia y facilitará la interpretación de los datos que pudieran recopilarse.

6.2. Indicadores reflectivos y formativos: una decisión conceptual

En el modelamiento de ecuaciones estructurales, la relación entre un constructo y sus indicadores puede especificarse de distintas maneras. Entre ellas se encuentran los modelos reflectivos y formativos o compuestos.

En una especificación reflectiva, los indicadores se conciben como manifestaciones de un concepto subyacente. En una especificación formativa o compuesta, los indicadores representan componentes que contribuyen a definir aquello que se desea estudiar. La elección depende de la relación conceptual propuesta entre el constructo y sus medidas; no corresponde decidirla exclusivamente mediante los resultados estadísticos.

La formulación inicial del GPC-CA plantea indicadores reflectivos para la gestión de proyectos municipales y la calidad de atención.

Esa especificación constituye un punto de partida que deberá examinarse según el contenido definitivo de las dimensiones. En efecto, planificación, ejecución y seguimiento pueden representar prácticas institucionales diferentes. Su presencia

conjunta podría justificar el estudio de una capacidad organizacional más amplia, pero ello no significa necesariamente que cada práctica sea una manifestación intercambiable de un único rasgo. La selección de un modelo reflectivo, formativo o de orden superior requerirá explicar cómo se relacionan esas dimensiones.

Hair, Risher, Sarstedt y Ringle (2019) incluyen la especificación del modelo de medición entre las decisiones que deben fundamentarse antes de evaluar resultados mediante PLS-SEM. La evaluación posterior debe corresponder al tipo de relación establecido entre los indicadores y el constructo.

Esta distinción resulta relevante porque los criterios utilizados para evaluar una escala reflectiva no pueden trasladarse automáticamente a un conjunto de indicadores formativos.

6.3. Medición de la gestión de proyectos municipales

La gestión de proyectos municipales (GPM) se ha delimitado como el conjunto de prácticas empleadas para formular, organizar, ejecutar, seguir y evaluar intervenciones vinculadas con servicios municipales. Su medición deberá referirse a proyectos identificables y establecer qué aspectos de esas prácticas interesa conocer.

La dimensión de formulación y alineación estratégica podría estudiarse mediante información sobre la identificación del problema, la definición de objetivos, la delimitación de productos y la correspondencia con los instrumentos institucionales pertinentes. La revisión deberá diferenciar los requisitos formalmente previstos de su tratamiento efectivo en la intervención examinada.

La organización de la ejecución podría incorporar registros sobre responsabilidades, actividades, recursos y entregables. Estas variables describirían componentes del proceso de gestión y requerirían criterios específicos para establecer qué se considera documentación suficiente o ejecución conforme a lo programado.

El seguimiento podría examinarse a través de la existencia, periodicidad y utilización de registros de avance, así como de la documentación de modificaciones y decisiones. La evaluación y el cierre, por su parte, podrían estudiarse mediante criterios de aceptación de productos y registros de transferencia a las dependencias responsables de su funcionamiento.

La selección de estos indicadores deberá considerar las características de cada intervención. No todos los proyectos producen bienes físicos, requieren los mismos procedimientos o generan registros equivalentes.

Por ello, la construcción de una medida de GPM tendrá que justificar qué dimensiones son pertinentes para el conjunto de proyectos que se pretenda estudiar.

La fuente principal de estas variables podría ser documental o administrativa. Las opiniones del personal también pueden aportar información sobre las prácticas de gestión, pero sus respuestas deberán identificarse como percepciones o declaraciones, sin presentarlas indistintamente como verificaciones de los expedientes.

6.4. Medición de la incorporación del producto al servicio

El componente de enlace entre proyecto y prestación requiere establecer qué información permitiría conocer cómo se utiliza el producto entregado.

En una intervención destinada a implementar una plataforma municipal, podrían considerarse registros sobre su disponibilidad, las funciones habilitadas y los procedimientos de actualización de información. En un proyecto de adecuación de espacios, las variables pertinentes podrían relacionarse con la puesta en funcionamiento del ambiente y las responsabilidades operativas asignadas.

Estos indicadores describirían condiciones de prestación posteriores a la entrega del proyecto. Su incorporación al GPC-CA permitiría estudiar un momento que no queda representado por los registros de ejecución ni por las valoraciones ciudadanas.

La naturaleza del producto determinará si estas condiciones pueden examinarse mediante un conjunto de indicadores comparable entre proyectos o si requieren una descripción específica para cada caso. Antes de construir una puntuación conjunta, será necesario justificar que los aspectos considerados representan un mismo concepto.

6.5. Medición de la calidad técnica y la calidad percibida

La calidad técnica se estudiaría mediante características verificables del resultado o funcionamiento del servicio. Los indicadores deberán derivarse de los requisitos aplicables a la prestación seleccionada y utilizar fuentes apropiadas, como registros administrativos, revisión documental o verificaciones especializadas.

La calidad percibida, en cambio, requiere información proporcionada por usuarios sobre atributos definidos de su experiencia. SERVQUAL ofrece una referencia inicial mediante sus cinco dimensiones: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía (Parasuraman, Zeithaml y Berry, 1988).

Una adaptación municipal podría formular preguntas sobre la percepción de las condiciones visibles del servicio, la consistencia de la atención, la disposición para responder, la confianza transmitida por el personal y el trato recibido. El contenido específico dependerá del procedimiento y del canal estudiados.

Es importante conservar la diferencia entre la característica técnica y su valoración. El registro de un plazo de resolución constituye información administrativa; la respuesta de un usuario sobre la oportunidad de la atención representa una percepción. Incluir

ambos datos en una investigación puede resultar pertinente, pero su integración exige definir qué función cumplirá cada uno.

La escala inspirada en SERVQUAL también deberá resolver si comparará expectativas y percepciones o si se concentrará en el desempeño percibido. Esta decisión afectará la formulación de preguntas y la interpretación de las puntuaciones. No corresponde conservar automáticamente los ítems originales cuando su redacción resulte inadecuada para el servicio municipal seleccionado.

6.6. Medición de la satisfacción ciudadana

La satisfacción ciudadana (SC) se ha definido como una evaluación de la experiencia con un servicio determinado. Su medición deberá indicar con claridad el referente al que responde cada persona: el trámite concluido, la atención recibida o la utilización de un canal específico.

La formulación inicial del GPC-CA contempla indicadores relacionados con la valoración general de la experiencia, la conformidad con el servicio y el reconocimiento de la actuación municipal.

Para mantener la delimitación establecida en el capítulo 2, las preguntas que se incorporen a SC deberán distinguir la satisfacción con el servicio de las opiniones más amplias sobre la institución.

El instrumento también tendrá que evitar la redundancia con los ítems de calidad percibida. Si una pregunta de calidad consulta sobre el trato y otra de satisfacción reproduce esa misma valoración, ambas podrían terminar representando un contenido semejante. La diferenciación conceptual debe reflejarse en la redacción de los indicadores.

La satisfacción podrá examinarse como una valoración general de la experiencia, siempre que se establezca qué significa esa evaluación para la población consultada y en qué momento se recogerán sus respuestas.

6.7. Medición del desempeño municipal

El desempeño municipal (DM) comprende un ámbito más amplio que la atención de un servicio particular. Su eventual medición dentro del GPC-CA requerirá una decisión previa sobre la escala del análisis.

Si se pretende estudiar el desempeño de un servicio, los indicadores deberán referirse a sus funciones y resultados. Si el interés recae en la municipalidad como organización, será necesario considerar un conjunto más amplio de responsabilidades institucionales. La valoración ciudadana del desempeño constituye otra perspectiva posible, que deberá denominarse y medirse expresamente como tal.

La propuesta inicial contempla indicadores de eficacia institucional percibida, cumplimiento de funciones y valoración global del gobierno local.

Su desarrollo exigirá diferenciar las percepciones de los usuarios de los registros que permitan verificar el cumplimiento de funciones.

Esta definición será especialmente importante para la articulación posterior con el IRE-GPCM, cuya construcción no podrá depender únicamente de respuestas sobre satisfacción con un trámite.

6.8. Validez de contenido y revisión preliminar de los instrumentos

Una vez definidos los indicadores, corresponderá examinar si representan adecuadamente los conceptos del modelo. La validez de contenido exige revisar la pertinencia de las preguntas y la cobertura de las dimensiones seleccionadas.

En un instrumento dirigido a usuarios, esta revisión podría complementarse con pruebas preliminares destinadas a conocer cómo interpretan los participantes la redacción y las opciones de respuesta. En los indicadores institucionales, será necesario examinar la claridad de las definiciones y la posibilidad de obtener información consistente mediante los registros disponibles.

Estas actividades permitirían identificar preguntas ambiguas, dimensiones insuficientemente representadas o variables cuya fuente no corresponde al concepto que se pretende estudiar. Sus resultados orientarían la revisión del instrumento antes de una aplicación de mayor alcance.

La evaluación estadística posterior no sustituye esta etapa conceptual. Un conjunto de preguntas puede mostrar asociaciones entre sus respuestas y, aun así, representar de manera incompleta el concepto de interés.

6.9. Confiabilidad y evidencias de validez

Si una futura aplicación utiliza escalas reflectivas, el análisis de sus propiedades deberá considerar criterios de consistencia interna, validez convergente y validez discriminante, de acuerdo con la especificación adoptada. La consistencia interna permite examinar la relación entre los indicadores de una escala. La validez convergente se refiere a la medida en que los indicadores asociados con un constructo comparten la información esperada. La validez discriminante aborda si constructos conceptualmente distintos pueden diferenciarse adecuadamente mediante sus indicadores.

Hair et al. (2019) presentan criterios para evaluar estos aspectos dentro de PLS-SEM y recomiendan comunicar los resultados del modelo de medición antes de interpretar las relaciones estructurales.

La valoración de estas propiedades deberá realizarse con datos de una aplicación definida y mediante procedimientos acordes con el tipo de modelo seleccionado. En particular, la consistencia interna no constituye el criterio central para evaluar un conjunto formativo cuyos indicadores representan componentes diferentes de un concepto.

El examen específico de la validez discriminante, incluido el criterio HTMT desarrollado por Henseler, Ringle y Sarstedt (2015), corresponde al apartado siguiente.

6.10. Correspondencia entre indicadores, fuentes y unidades de análisis

El diseño del modelo de medición debe establecer cómo se vincularán los registros de proyectos, los datos operativos y las respuestas ciudadanas. Cada fuente puede referirse a una unidad distinta, por lo que su incorporación a un análisis conjunto requiere identificar la correspondencia entre proyecto, servicio, municipalidad, usuario y período de observación.

Esta organización permitirá determinar qué variables pueden compararse, cuáles requieren análisis separado y qué relaciones admiten las observaciones disponibles. También proporcionará una base para documentar la procedencia de los datos y revisar su consistencia.

7. VALIDEZ DISCRIMINANTE Y DIFERENCIACIÓN DE LOS CONSTRUCTOS

El diseño del modelo de medición establece cómo se representarían los componentes del GPC-CA mediante indicadores observables. Una vez definida esa estructura, surge una cuestión fundamental: ¿permitirían los instrumentos distinguir empíricamente los conceptos que el modelo considera diferentes? Esta pregunta corresponde a la validez discriminante y adquiere especial importancia cuando se pretende estudiar conjuntamente la calidad percibida y la satisfacción ciudadana.

La validez discriminante se refiere al grado en que las mediciones de un constructo permiten diferenciarlo de otros conceptos incluidos en el modelo. Su examen complementa la definición teórica: dos conceptos pueden distinguirse claramente en sus formulaciones y, sin embargo, presentar dificultades de diferenciación cuando sus indicadores se aplican a una población determinada. También puede ocurrir que preguntas concebidas para medir dimensiones distintas utilicen expresiones tan semejantes que terminen recogiendo valoraciones prácticamente equivalentes.

En el GPC-CA, esta cuestión debe resolverse antes de interpretar las relaciones entre gestión de proyectos municipales (GPM), calidad de atención (CA), satisfacción ciudadana (SC) y desempeño municipal (DM). La distinción conceptual desarrollada en los apartados anteriores proporciona el fundamento para construir los instrumentos; la evaluación empírica permitirá examinar si esa diferenciación se refleja en las respuestas obtenidas.

7.1. Diferenciación conceptual y diferenciación empírica

La validez discriminante comienza con una delimitación del significado de cada constructo. La GPM se refiere a prácticas institucionales de formulación, organización, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. La calidad percibida recoge valoraciones de los usuarios sobre atributos concretos de la atención. La satisfacción expresa una evaluación de la experiencia recibida. El desempeño municipal comprende un ámbito institucional cuya definición dependerá de las funciones y resultados que se pretenda estudiar.

Estas diferencias deben manifestarse en los indicadores seleccionados. Una pregunta sobre la claridad de las instrucciones recibidas corresponde a un atributo de la atención; una pregunta sobre la satisfacción general con el trámite tiene un referente distinto. Del mismo modo, un registro sobre el seguimiento de un proyecto no mide la valoración ciudadana de ese seguimiento.

La diferenciación empírica permite examinar si los conjuntos de indicadores definidos para constructos distintos presentan un grado de solapamiento que dificulte tratarlos como conceptos separados. No sustituye la revisión conceptual ni resuelve, por sí sola, las dificultades de definición del instrumento. Ambas tareas son complementarias: la primera determina qué se pretende medir; la segunda examina cómo se comportan las mediciones obtenidas.

7.2. El criterio HTMT en modelos de medición reflectivos

Henseler, Ringle y Sarstedt (2015) propusieron el índice heterotrait-monotrait ratio of correlations (HTMT) para evaluar la validez discriminante en modelos de ecuaciones estructurales basados en varianza. Mediante un estudio de simulación, los autores mostraron que el criterio de Fornell-Larcker y el examen de cargas cruzadas podían no detectar problemas de diferenciación en determinadas condiciones, y plantearon HTMT como una alternativa para ese propósito.

De manera general, HTMT compara las correlaciones entre indicadores pertenecientes a constructos diferentes con las correlaciones entre indicadores de un mismo constructo. Su interpretación se orienta a examinar si dos constructos medidos reflectivamente pueden distinguirse de forma suficiente.

Para el GPC-CA, el criterio podría resultar pertinente al estudiar una eventual escala reflectiva de calidad percibida junto con una escala, también reflectiva, de satisfacción ciudadana. Su aplicación requeriría que ambas mediciones se encuentren previamente especificadas y que sus indicadores correspondan a los conceptos definidos.

El uso de HTMT no convierte automáticamente cualquier conjunto de variables en una escala válida. Antes de calcularlo, será necesario comprobar la pertinencia de los ítems y atender a las demás propiedades del modelo de medición.

7.3. Umbrales de referencia e interpretación de los resultados

Henseler et al. (2015) examinan dos umbrales de referencia para HTMT: 0,85 y 0,90. El primero representa un criterio más estricto; el segundo admite una mayor proximidad entre constructos. Los autores señalan que la elección depende de la configuración del modelo y del grado de diferenciación que se requiera entre los conceptos estudiados.

Estos valores no deben tratarse como límites universales que resuelvan cualquier problema de medición. Un resultado próximo al umbral seleccionado requiere examinar el contenido de los indicadores y la semejanza conceptual entre los constructos. También importa conocer la precisión con que se estimó el índice.

En el GPC-CA, la selección del criterio deberá justificarse antes de interpretar los datos. Dado que calidad percibida y satisfacción son conceptos relacionados, pero definidos de manera distinta, su evaluación requerirá una atención particular a la redacción de los ítems y al significado de las respuestas. La decisión no debería modificarse únicamente para obtener una conclusión favorable sobre la validez del instrumento.

El diseño de referencia del modelo contempla el empleo de HTMT y consigna valores numéricos para algunas relaciones entre constructos, pero los presenta como criterios o valores esperados, no como resultados definitivos de una aplicación documentada. Por consiguiente, no corresponde utilizarlos como coeficientes empíricos del GPC-CA ni afirmar a partir de ellos que su validez discriminante haya sido establecida.

7.4. Intervalos de confianza e inferencia sobre HTMT

Además de comparar una estimación puntual con un umbral, es posible examinar su incertidumbre mediante intervalos de confianza obtenidos por procedimientos de remuestreo, como bootstrapping.

En la formulación de Henseler et al. (2015), la inferencia mediante HTMT permite examinar si la correlación estimada entre dos constructos puede diferenciarse de la unidad. Si el intervalo de confianza incluye el valor uno, la evidencia disponible no permite sostener esa diferenciación mediante dicho procedimiento. Si lo excluye, el resultado aporta evidencia de distinción empírica, dentro de las condiciones del análisis.

También existen procedimientos que contrastan el límite superior del intervalo con un umbral seleccionado, como 0,90. Estas alternativas responden a criterios de evaluación diferentes: excluir el valor uno no equivale necesariamente a situarse por debajo de 0,85 o 0,90. La investigación deberá especificar cuál de ellas utilizará y cómo interpretará sus resultados.

En una futura aplicación del GPC-CA, la presentación de HTMT debería incluir el criterio adoptado, las estimaciones correspondientes y, cuando se utilice inferencia, los intervalos obtenidos. La comunicación de estos elementos permitirá comprender la

conclusión sin depender únicamente de una declaración general de que el modelo presenta validez discriminante.

7.5. Validez discriminante y tipo de modelo de medición

La pertinencia de HTMT depende de la especificación de los constructos. Su aplicación habitual se dirige a modelos de medición reflectivos, en los cuales los indicadores se conciben como manifestaciones de un concepto subyacente. Los conjuntos formativos o compuestos requieren procedimientos de evaluación acordes con la función de sus indicadores.

La literatura metodológica sobre PLS-SEM distingue, para los modelos formativos, aspectos como la validez convergente del compuesto, la colinealidad entre indicadores y la relevancia de sus contribuciones. Estos procedimientos responden a una lógica diferente de la utilizada para evaluar la consistencia de una escala reflectiva.

Esta distinción resulta especialmente importante para la GPM. Las prácticas de planificación, ejecución y seguimiento podrían representar componentes diferentes de la gestión de proyectos, en lugar de manifestaciones intercambiables de un único rasgo. La especificación que se adopte determinará qué evaluaciones son pertinentes.

Por ello, antes de calcular HTMT para pares de constructos del GPC-CA será necesario precisar cómo se ha definido cada modelo de medición. El empleo de un mismo procedimiento para todos los componentes, sin considerar su naturaleza, podría conducir a interpretaciones inadecuadas.

7.6. Riesgos de solapamiento entre calidad percibida y satisfacción

La relación entre CA y SC merece atención específica debido a su proximidad conceptual. Una persona puede valorar diversos atributos de la atención y, posteriormente, expresar una evaluación general de la experiencia. Sin embargo, si ambas escalas formulan preguntas prácticamente idénticas, la diferenciación entre los constructos podría verse comprometida desde el diseño.

Por ejemplo, un ítem que solicite valorar la satisfacción con la rapidez y otro que pregunte si la rapidez resultó satisfactoria podrían recoger contenidos muy semejantes, aunque se asignen a dimensiones diferentes. El problema no se resolvería únicamente mediante una estimación estadística posterior.

El diseño del GPC-CA requiere que las preguntas de calidad percibida se refieran a atributos específicos y que las de satisfacción expresen una evaluación diferenciada de la experiencia delimitada. Esta separación deberá revisarse mediante análisis de contenido y pruebas preliminares de comprensión antes de examinar las propiedades estadísticas de la escala.

Una proximidad elevada entre CA y SC también podría estar relacionada con características de la población, el momento de aplicación o la forma en que se administró el cuestionario. Por ello, su interpretación necesitará considerar el diseño de recopilación de datos y no solo el valor obtenido mediante HTMT.

7.7. Gestión de proyectos y desempeño: diferenciación de referentes

La validez discriminante presenta una dificultad adicional cuando los componentes se estudian mediante fuentes o unidades de análisis distintas.

La GPM puede documentarse a escala de proyecto o municipalidad. La calidad percibida y la satisfacción suelen recogerse mediante respuestas individuales. El desempeño municipal, si se incorpora como constructo, podría definirse a escala institucional o como valoración ciudadana de un ámbito específico.

La evaluación de estos componentes exige identificar previamente qué unidad representa cada observación. No sería adecuado construir una escala conjunta de indicadores institucionales y respuestas individuales sin justificar su correspondencia. Tampoco puede suponerse que una puntuación de desempeño percibido represente automáticamente los resultados verificables de la municipalidad.

En consecuencia, la diferenciación de referentes debe resolverse en la definición de variables y en el diseño de la base de datos. HTMT podrá aportar evidencia para pares de constructos reflectivos medidos de manera compatible, pero no sustituirá esas decisiones.

7.8. Revisión del instrumento ante dificultades de diferenciación

Si una futura aplicación identifica dificultades de validez discriminante, la revisión deberá comenzar por el contenido de los constructos y sus indicadores. Corresponderá examinar si existen preguntas redundantes, expresiones ambiguas, dimensiones insuficientemente delimitadas o problemas en la especificación del modelo de medición.

Las modificaciones deberán justificarse conceptualmente. Eliminar ítems únicamente para reducir una estimación de HTMT podría dejar fuera aspectos importantes del servicio o alterar el significado de la escala.

Si se revisa sustancialmente el instrumento, será necesario examinar nuevamente sus propiedades mediante un procedimiento apropiado. El objetivo de esta revisión no consiste en obtener de manera mecánica un valor inferior a un umbral, sino en construir mediciones que representen con claridad los conceptos que el GPC-CA propone estudiar.

7.9. Síntesis: diferenciación como fundamento del análisis estructural

La validez discriminante permite examinar si los constructos definidos en el GPC-CA conservan una diferenciación empírica adecuada cuando se miden mediante indicadores.

El criterio HTMT constituye una herramienta pertinente para determinados modelos reflectivos, siempre que su interpretación considere el umbral seleccionado, la incertidumbre de las estimaciones y el contenido conceptual de las escalas.

En el caso del GPC-CA, esta evaluación deberá prestar especial atención a la distinción entre calidad percibida y satisfacción ciudadana, así como a la correspondencia entre las unidades utilizadas para estudiar gestión de proyectos y desempeño municipal.

8. ESPECIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DEL MODELO ESTRUCTURAL

Una vez definidos los constructos del GPC-CA y establecidos los procedimientos para examinar sus propiedades de medición, corresponde precisar cómo podrían estudiarse las relaciones propuestas entre ellos.

Esta tarea pertenece al modelo estructural, que representa las conexiones formuladas teóricamente y establece qué parámetros se estimarían en una eventual investigación.

La arquitectura del GPC-CA parte de una relación de interés entre la gestión de proyectos municipales (GPM) y la calidad de atención (CA). También propone examinar la relación de la calidad de atención con la satisfacción ciudadana (SC) y, bajo una delimitación adicional, la vinculación de esta última con el desempeño municipal (DM).

La propuesta original expresa estas conexiones mediante ecuaciones estructurales y contempla relaciones directas, una posible mediación y una interacción.

La especificación estructural exige conservar una distinción fundamental: una relación propuesta en el modelo expresa una hipótesis de investigación; su representación matemática no constituye un resultado empírico. Los coeficientes, su precisión y su interpretación solo podrán establecerse a partir de datos obtenidos mediante un diseño apropiado.

8.1. Especificación de las relaciones principales

El modelo estructural debe comenzar con la identificación de los constructos que se pretende relacionar y con una justificación de cada conexión. Para el GPC-CA, la estructura principal puede organizarse alrededor de tres preguntas: si la gestión de proyectos se relaciona con la calidad de atención; si esta se relaciona con la satisfacción ciudadana; y si existe una relación entre gestión de proyectos y satisfacción que no quede representada por la calidad percibida.

Una representación inicial de esas relaciones podría expresarse así:

$$CA = \beta_1 GPM + \varepsilon_1$$

$$SC = \beta_2 CA + \beta_3 GPM + \varepsilon_2$$

En estas expresiones, *CA* representa la calidad de atención definida para el estudio; *GPM*, la gestión de proyectos municipales; y *SC*, la satisfacción ciudadana. Los coeficientes β representan las relaciones que se estimarían y los términos ε , la variación no representada por las variables incluidas en cada ecuación. Las expresiones suponen una especificación lineal ilustrativa; la formulación definitiva deberá ajustarse al diseño y a la naturaleza de los constructos.

La segunda ecuación incorpora tanto la relación de *CA* con *SC* como una relación directa de *GPM* con *SC*. Esta formulación permite examinar la posibilidad de una asociación indirecta a través de la calidad de atención, sin imponer de antemano que toda relación entre gestión y satisfacción deba pasar por ese componente.

La especificación requiere, además, identificar con precisión qué significa *CA*. Si se utiliza una escala inspirada en SERVQUAL, el constructo corresponderá a calidad percibida. Las características técnicas del servicio deberán medirse por separado o incorporarse mediante una formulación expresamente justificada. No sería adecuado atribuir a una escala perceptual la capacidad de representar por sí misma la corrección técnica de los procedimientos.

8.2. Incorporación del funcionamiento del servicio

El capítulo 2 estableció que entre la entrega de un proyecto y la experiencia ciudadana existe una etapa de incorporación de sus productos a las operaciones municipales. Por ello, una investigación que disponga de información apropiada podría ampliar la estructura principal para examinar las condiciones de funcionamiento del servicio.

En ese caso, sería necesario identificar variables relacionadas con la utilización del producto entregado, la organización de las actividades operativas o determinadas características verificables de la prestación. Estas variables podrían aportar información sobre el vínculo entre el proyecto y la atención recibida.

Su incorporación no exige tratarlas necesariamente como un constructo latente. Según el objeto de estudio, podrían examinarse mediante registros técnicos, variables observadas o análisis complementarios. La decisión dependerá de la correspondencia entre los datos disponibles y la pregunta que se pretenda responder.

Esta precisión permite conservar una característica central del GPC-CA: la gestión de proyectos no se relaciona con la calidad de atención únicamente porque ambos

conceptos aparezcan en un mismo esquema, sino porque existe una intervención cuyo producto puede vincularse con un servicio delimitado.

8.3. Coeficientes estructurales e interpretación de las relaciones

Los coeficientes de trayectoria representan las relaciones estimadas entre los constructos incluidos en el modelo. Su interpretación requiere atender al sentido de la relación, su magnitud y la incertidumbre asociada con la estimación.

En una futura aplicación del GPC-CA, un coeficiente entre GPM y CA permitiría examinar cómo se relacionan ambas variables dentro de la especificación utilizada. Sin embargo, su significado dependería de cómo se hayan medido la gestión y la calidad, de qué unidades se hayan observado y de cuáles otras variables formen parte del modelo.

La literatura metodológica recomienda evaluar las trayectorias estructurales después de establecer las propiedades pertinentes del modelo de medición. Hair, Risher, Sarstedt y Ringle (2019) sitúan el examen de los coeficientes, la capacidad explicativa y la predicción dentro de una evaluación más amplia de los resultados de PLS-SEM.

La interpretación tampoco debe descansar exclusivamente en si una estimación resulta estadísticamente distinguible de cero. Una relación puede presentar una magnitud reducida y requerir una valoración específica de su relevancia para la pregunta de investigación. De manera complementaria, una estimación imprecisa debe comunicarse con sus límites, aun cuando su dirección coincida con la hipótesis planteada.

8.4. Colinealidad entre los constructos predictores

Antes de interpretar las relaciones estructurales, es necesario examinar si existe colinealidad elevada entre los constructos utilizados como predictores de una misma variable. Cuando varios predictores presentan asociaciones muy estrechas, puede resultar difícil distinguir sus contribuciones dentro del modelo.

En el GPC-CA, esta cuestión sería pertinente, por ejemplo, si la satisfacción ciudadana se especifica simultáneamente en función de GPM y CA. La proximidad entre ambos predictores podría afectar la precisión y estabilidad de sus coeficientes.

El factor de inflación de la varianza (variance inflation factor, VIF) constituye una medida utilizada para examinar la colinealidad. Su interpretación deberá realizarse según los criterios metodológicos adoptados y las características de la especificación, sin convertir un único valor de referencia en garantía general de adecuación.

Hair y Alamer (2022) incluyen el examen de la colinealidad entre los pasos recomendados para evaluar el modelo estructural en PLS-SEM, antes de interpretar el tamaño y la significación de las trayectorias. Si se identificaran dificultades de colinealidad, correspondería revisar la diferenciación conceptual de los predictores, sus

indicadores y la pertinencia de incluirlos conjuntamente. La modificación del modelo deberá responder a fundamentos teóricos, además de atender al comportamiento de las estimaciones.

8.5. Evaluación de la precisión mediante remuestreo

En PLS-SEM, el procedimiento de bootstrapping puede emplearse para estimar la incertidumbre de los parámetros mediante remuestras obtenidas a partir de los datos disponibles. Su utilización permite construir intervalos de confianza para las relaciones estructurales y examinar qué valores resultan compatibles con la información recopilada.

En una futura aplicación del GPC-CA, los intervalos de confianza aportarían información sobre la precisión de las relaciones estimadas entre gestión, calidad y satisfacción. Su presentación permitiría interpretar los resultados con mayor detalle que una declaración aislada sobre significación estadística. El procedimiento de remuestreo deberá especificarse y comunicarse junto con el tamaño de la muestra original, la estrategia de estimación y los parámetros examinados. La interpretación de los intervalos corresponderá al diseño efectivamente utilizado.

La estimación mediante bootstrapping no resuelve, por sí sola, problemas de medición, selección de participantes o correspondencia entre unidades de análisis. Sus resultados deben interpretarse dentro de las condiciones de la investigación.

8.6. Capacidad explicativa y tamaño de efecto

El coeficiente de determinación, R^2 , permite examinar la proporción de variación de un constructo endógeno que queda representada por sus predictores dentro del modelo estimado.

En el GPC-CA, podría utilizarse para describir la variación de CA representada por GPM o la variación de SC representada conjuntamente por CA y GPM, siempre que las mediciones y la especificación permitan ese análisis.

Un valor de R^2 debe interpretarse en relación con la naturaleza del fenómeno, las variables incluidas y el propósito del estudio. No constituye, por sí solo, evidencia de una relación causal ni demuestra que se hayan incorporado todos los factores relevantes para comprender la prestación municipal.

El tamaño de efecto, expresado habitualmente mediante f^2 , permite examinar el cambio en la capacidad explicativa del modelo asociado con la inclusión o exclusión de un predictor. Su análisis puede aportar información sobre la contribución de una trayectoria específica dentro de la estructura estimada. La evaluación conjunta de los coeficientes de trayectoria, R^2 y f^2 permite formular una interpretación más completa

de las relaciones observadas. Hair et al. (2019) incluyen estas métricas entre los criterios de evaluación de los resultados estructurales en PLS-SEM.

Para el GPC-CA, la relevancia de esos resultados deberá examinarse a la luz del servicio estudiado y del significado de los constructos, sin traducir automáticamente una medida estadística en una conclusión general sobre la gestión municipal.

8.7. Capacidad predictiva y evaluación fuera de la muestra

La capacidad explicativa del modelo y su capacidad predictiva responden a preguntas relacionadas, pero diferentes. La primera se refiere a la variación representada en los datos utilizados para estimarlo. La segunda examina qué tan adecuadamente pueden obtenerse predicciones para observaciones que no intervinieron en ese ajuste. La propuesta original contempla Q^2 entre los criterios de evaluación del modelo estructural.

Su utilización requiere especificar el procedimiento mediante el cual se obtiene y el alcance de su interpretación. En particular, una medida de relevancia predictiva calculada dentro de un esquema de validación no debe confundirse automáticamente con una evaluación completa de predicción fuera de la muestra. Shmueli et al. (2019) desarrollan orientaciones para utilizar PLSpredict, un procedimiento que permite generar predicciones para observaciones reservadas y examinar los errores correspondientes. También plantean la comparación con modelos de referencia para interpretar el desempeño predictivo.

En una futura aplicación del GPC-CA, estos procedimientos serían pertinentes si la predicción forma parte explícita del objetivo de investigación. Para utilizarlos habría que definir qué variable se pretende predecir, cuáles serían las observaciones de evaluación y qué criterio permitiría juzgar los errores obtenidos. La disponibilidad de una técnica predictiva no obliga a utilizarla en todo estudio. Si la pregunta se concentra en describir prácticas institucionales o comprender experiencias de atención, la selección de métodos deberá responder a esos propósitos.

8.8. Índices de ajuste y evaluación integral

La propuesta original del GPC-CA contempla el residuo cuadrático medio estandarizado, conocido como SRMR, y menciona el valor de 0,08 como criterio de referencia. No obstante, la interpretación de índices de ajuste dentro de PLS-SEM forma parte de una discusión metodológica que distingue entre enfoques centrados en ajuste y enfoques que conceden mayor atención a la capacidad predictiva. La literatura reconoce estas orientaciones y recomienda seleccionar los criterios de evaluación de acuerdo con el objetivo del análisis. En consecuencia, un valor de SRMR inferior a un umbral no debe considerarse una validación integral del modelo ni sustituir el examen de las mediciones, las trayectorias y la predicción cuando corresponda.

Para el GPC-CA, la evaluación estructural deberá presentar un conjunto coherente de resultados, en lugar de fundamentar sus conclusiones en una sola métrica. La selección de índices tendrá que justificarse según la especificación y las preguntas de la investigación.

8.9. Mediación, interacción y alcance de la inferencia

El modelo contempla la posibilidad de estudiar un efecto indirecto de GPM sobre SC a través de CA. En una especificación lineal simple, esa relación indirecta se representaría mediante el producto de los coeficientes correspondientes a las trayectorias GPM–CA y CA–SC:

$$\text{Relación indirecta estimada} = \beta_1 \times \beta_2$$

Esta expresión permite formular una pregunta de mediación. Para interpretarla sería necesario estimar sus parámetros, examinar la incertidumbre del producto y considerar la secuencia temporal y la correspondencia entre las variables. El resultado representaría una relación indirecta dentro del modelo especificado; atribuirle un significado causal exigiría condiciones adicionales del diseño.

La propuesta original también contempla una interacción entre GPM y CA en relación con DM. Su eventual incorporación requeriría definir el desempeño municipal que se pretende estudiar y justificar por qué la relación de una variable con ese desempeño podría variar según la otra. La estimación de una interacción no debería realizarse únicamente para ampliar la complejidad del modelo. Su inclusión tendría que corresponder a una proposición conceptual clara y a datos compatibles con las unidades de análisis involucradas.

8.10. Correspondencia de unidades y especificaciones alternativas

Un requisito transversal del modelo estructural es la correspondencia entre las observaciones. Los registros de gestión pueden describir proyectos; la calidad percibida y la satisfacción pueden obtenerse de usuarios individuales; y el desempeño puede referirse a servicios o municipalidades. Antes de estimar una relación conjunta, será necesario establecer cómo se vinculan esas unidades. Si varias personas evaluaran un servicio asociado con un único proyecto, sus respuestas aportarían distintas observaciones de experiencia, pero no múltiples observaciones independientes de la gestión del proyecto.

Cuando el diseño no permita representar adecuadamente esa estructura, será pertinente considerar análisis separados o métodos que tengan en cuenta los distintos niveles de observación. La elección deberá justificarse desde la pregunta de investigación. También podrían examinarse especificaciones alternativas del GPC-CA si existen fundamentos conceptuales para ello. Por ejemplo, una investigación podría

centrarse exclusivamente en GPM, calidad percibida y satisfacción, sin incorporar DM. Otra podría disponer de información operativa que permita estudiar explícitamente la transición entre el proyecto y el servicio. Las diferencias entre esas especificaciones deberán explicarse antes de comparar sus resultados.

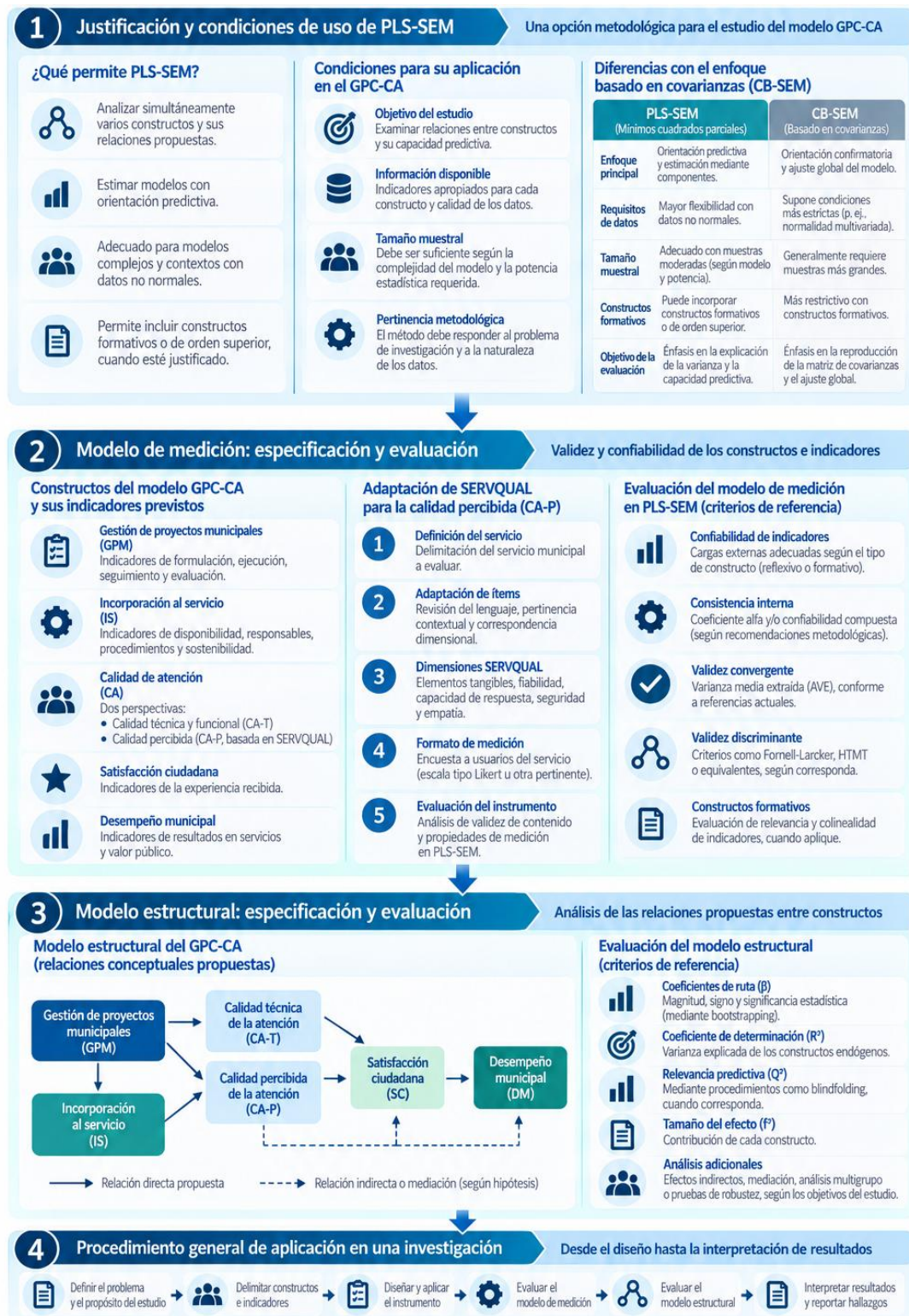


Figura 10. Integración metodológica SERVQUAL–PLS-SEM para el análisis del modelo GPC-CA

9. ANTECEDENTES EMPÍRICOS Y PERTINENCIA DEL MODELO PARA EL CONTEXTO MUNICIPAL

El desarrollo del GPC-CA requiere distinguir entre los fundamentos que justifican sus componentes y la evidencia necesaria para examinar las relaciones propuestas. La literatura sobre calidad de servicios, satisfacción ciudadana y modelamiento de ecuaciones estructurales proporciona antecedentes útiles para formular preguntas y diseñar instrumentos.

Sin embargo, esos aportes proceden de investigaciones con objetos, poblaciones y métodos diferentes. Su incorporación al modelo exige reconocer qué estudió cada trabajo y cuáles de sus resultados pueden orientar una futura investigación municipal.

La propuesta original del libro destaca la conveniencia de integrar SERVQUAL y los modelos de ecuaciones estructurales para estudiar la calidad de atención y su relación con la satisfacción. También plantea la importancia de conectar esas mediciones con dimensiones institucionales de la gestión municipal. El presente apartado examina esos antecedentes de manera diferenciada, con especial atención a la correspondencia entre la evidencia disponible y las preguntas específicas del GPC-CA.

9.1. Antecedentes sobre la medición de la calidad percibida

El trabajo de Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988) constituye un referente para el estudio de la calidad percibida. Su escala SERVQUAL organiza la evaluación del servicio mediante cinco dimensiones: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía. La formulación original compara expectativas y percepciones de los usuarios y propone un conjunto de ítems para representar esas dimensiones.

Su contribución al GPC-CA es principalmente conceptual e instrumental. Permite identificar atributos de la experiencia que podrían examinarse en determinados servicios municipales y proporciona una base para formular preguntas dirigidas a sus usuarios. No obstante, la pertinencia de cada dimensión y de sus indicadores deberá revisarse según la naturaleza de la prestación seleccionada.

La investigación posterior también ha cuestionado aspectos de la estructura dimensional y de la utilización de puntuaciones basadas en diferencias entre expectativas y percepciones. Cronin y Taylor (1992), por ejemplo, propusieron una aproximación centrada en el desempeño percibido, conocida como SERVPERF. Esta alternativa muestra que la medición de la calidad puede organizarse mediante decisiones instrumentales distintas, cuya elección debe responder al objetivo de investigación.

Para el GPC-CA, estos antecedentes permiten plantear una cuestión metodológica concreta: si una futura aplicación busca conocer cómo valoran los usuarios determinados atributos de la atención municipal, deberá definir si utilizará preguntas

sobre percepciones, comparaciones con expectativas u otra modalidad debidamente fundamentada. Esa decisión deberá preceder al análisis estadístico.

9.2. Aplicaciones de SERVQUAL en organizaciones públicas

La aplicación de SERVQUAL en el sector público constituye un antecedente relevante para considerar su adaptación a servicios municipales. Wisniewski (2001) examinó su utilización en el ámbito del gobierno local escocés y señaló la importancia de adaptar los instrumentos de calidad a las características de las organizaciones y prestaciones estudiadas.

El interés de este antecedente radica en que los servicios públicos presentan condiciones que pueden diferir de las relaciones comerciales en las que se desarrollaron algunas escalas originales. Determinados procedimientos administrativos tienen requisitos obligatorios, sus resultados pueden depender de disposiciones específicas y los usuarios no siempre disponen de alternativas equivalentes para obtener la prestación.

Estas características deben considerarse al formular las preguntas. Un ítem sobre la disposición del personal para modificar un procedimiento, por ejemplo, podría resultar inadecuado si la actuación está sujeta a requisitos que no pueden alterarse mediante decisiones individuales. En cambio, sí podrían examinarse atributos de la interacción, como la claridad con que se explican esos requisitos o la orientación proporcionada a la persona usuaria.

La aplicación estudiada por Wisniewski (2001) muestra que SERVQUAL puede utilizarse como referente en organizaciones públicas, pero sus resultados corresponden al contexto investigado. La adaptación de una escala a otro servicio o territorio requiere revisar nuevamente su contenido y sus propiedades de medición.

9.3. Evidencia sobre expectativas, desempeño percibido y satisfacción

La satisfacción ciudadana constituye un componente diferenciado dentro del GPC-CA. Su estudio encuentra antecedentes en la literatura sobre expectativas y evaluación de experiencias de servicio.

Oliver (1980) formuló un modelo en el que las expectativas y su confirmación o discrepancia respecto de la experiencia desempeñan un papel relevante en los juicios de satisfacción. Aunque procede de la investigación sobre consumidores, proporciona conceptos que posteriormente han sido examinados en otros ámbitos.

En el estudio de los servicios urbanos, Van Ryzin (2004) analizó datos de una encuesta ciudadana realizada en Nueva York para examinar las relaciones entre expectativas, desempeño percibido y satisfacción. Sus resultados aportan evidencia sobre la

pertinencia de considerar las expectativas al estudiar cómo las personas evalúan determinados servicios públicos.

Este antecedente es relevante para el GPC-CA porque permite formular preguntas sobre la relación entre atributos percibidos de la atención y satisfacción con la experiencia. Sin embargo, los resultados de esa investigación no establecen cómo se comportarían las mismas variables en otros municipios ni permiten atribuir la satisfacción a características de proyectos que no formaron parte del estudio.

La distinción tiene una consecuencia para el diseño: una investigación que busque relacionar gestión de proyectos y satisfacción deberá recopilar información específica sobre las intervenciones correspondientes. No bastaría con trasladar al GPC-CA los resultados obtenidos en estudios dedicados exclusivamente a percepciones y experiencias de los usuarios.

9.4. Aportes de estudios comparativos sobre servicios administrativos

Los estudios comparativos de servicios administrativos permiten identificar atributos de la atención que pueden examinarse por separado. También ofrecen ejemplos de cómo delimitar las poblaciones y los servicios a los que se refieren las mediciones.

La OCDE (2025), en *Government at a Glance 2025*, presenta indicadores sobre experiencias de usuarios con servicios administrativos, incluidos aspectos relacionados con la rapidez, la facilidad para obtenerlos, el acceso mediante el canal deseado, la claridad de la información y la cortesía del personal. El análisis utiliza información procedente de la encuesta sobre confianza realizada en 2023 en 30 países de la OCDE.

La relevancia de este antecedente para el GPC-CA reside en su diferenciación de atributos. En lugar de tratar toda la experiencia ciudadana como una valoración única, ofrece un referente para formular preguntas sobre aspectos específicos de la prestación. Esas categorías podrían orientar el diseño de una investigación municipal, siempre que se revise su pertinencia para el servicio seleccionado.

Los indicadores de ese estudio corresponden a su población y cobertura institucional. No constituyen mediciones de las municipalidades peruanas ni proporcionan resultados sobre el desempeño del GPC-CA. Su utilización dentro de la obra se limita a fundamentar decisiones conceptuales e instrumentales.

9.5. Antecedentes metodológicos del uso de PLS-SEM

La literatura sobre modelamiento de ecuaciones estructurales aporta procedimientos para examinar relaciones entre constructos definidos mediante indicadores. En particular, PLS-SEM ofrece herramientas para especificar modelos de medición, estimar relaciones estructurales y estudiar su capacidad explicativa o predictiva, de acuerdo con el objetivo de investigación.

Hair, Risher, Sarstedt y Ringle (2019) presentan orientaciones sobre la selección de PLS-SEM y la evaluación de sus resultados. Entre los aspectos que consideran se encuentran la especificación de los constructos, la evaluación del modelo de medición, el examen de las relaciones estructurales y la valoración de la capacidad predictiva.

El aporte de este antecedente al GPC-CA es metodológico. Permite establecer qué decisiones serían necesarias si una futura investigación dispusiera de datos apropiados para estimar relaciones entre gestión de proyectos, calidad percibida y satisfacción ciudadana.

No obstante, las recomendaciones sobre PLS-SEM no constituyen evidencia de que esas relaciones existan en una población municipal determinada. Tampoco resuelven por sí mismas la correspondencia entre registros institucionales y respuestas individuales, cuestión que debe abordarse desde el diseño del estudio.

La pertinencia de esta técnica dependerá, por tanto, de la especificación final del modelo, de las unidades de análisis, de las propiedades de los instrumentos y del propósito de la investigación. Si esas condiciones no permiten una estimación estructural coherente, corresponderá utilizar otros métodos adecuados para las preguntas formuladas.

9.6. Alcance de la evidencia para el contexto municipal latinoamericano

El interés por estudiar la calidad de atención y la satisfacción en gobiernos locales latinoamericanos es pertinente para la propuesta del libro. Sin embargo, la proximidad geográfica o institucional entre estudios no garantiza que sus resultados puedan trasladarse directamente de un municipio a otro.

Las municipalidades pueden diferir en competencias, características de la población, canales de atención y condiciones de funcionamiento. Además, dos investigaciones pueden utilizar la misma denominación, por ejemplo, calidad de atención y medir atributos diferentes. Antes de comparar sus hallazgos, es necesario examinar el servicio estudiado, la población consultada, el instrumento utilizado y el período de recopilación.

La versión original del manuscrito señala, en términos generales, que investigaciones latinoamericanas han identificado relaciones relevantes entre fiabilidad, capacidad de respuesta y satisfacción en servicios públicos locales.

Para incorporar esas afirmaciones como evidencia específica en la versión final del libro, será necesario contar con los estudios identificables y comprobar qué resultados reporta cada uno. Sin esa documentación, no corresponde atribuir coeficientes, magnitudes de efecto ni conclusiones comunes a investigaciones no individualizadas.

Esta delimitación orienta la revisión documental que podría acompañar una futura aplicación del GPC-CA. Interesa localizar estudios sobre servicios comparables y

examinar tanto sus instrumentos como sus resultados, distinguiendo la evidencia sobre experiencias ciudadanas de aquella referida a prácticas de gestión de proyectos.

9.7. La relación entre gestión de proyectos y calidad de atención como pregunta de investigación

Los antecedentes examinados proporcionan fundamentos para estudiar la calidad percibida, la satisfacción y determinados métodos de análisis. Una cuestión adicional del GPC-CA consiste en relacionar esas dimensiones con las prácticas mediante las cuales se gestionan proyectos municipales.

Esa relación requiere evidencia de otra naturaleza. Para examinarla sería necesario identificar intervenciones vinculadas con servicios específicos y disponer de información sobre su formulación, ejecución, productos y condiciones de funcionamiento. Posteriormente, podrían estudiarse características técnicas de la prestación y experiencias de los usuarios.

El aporte conceptual del GPC-CA reside en formular de manera explícita esa conexión entre intervención y servicio. Su estudio permitiría distinguir el cumplimiento de los entregables del proyecto de las características de la prestación en la que se utilizan, y estas últimas de las valoraciones ciudadanas.

La cadena de resultados proporciona una estructura para organizar la relación: recursos y actividades permiten producir entregables; la utilización de estos plantea preguntas sobre el funcionamiento del servicio; y la experiencia ciudadana constituye un ámbito adicional de observación. Cada conexión requiere información pertinente y puede depender de condiciones institucionales o territoriales específicas.

Por ello, la evidencia sobre SERVQUAL o sobre satisfacción no sustituye los datos necesarios para estudiar la GPM. Del mismo modo, la documentación de una ejecución ordenada no permite conocer automáticamente cómo fue experimentado el servicio por sus usuarios.

9.8. Implicaciones para una futura investigación del GPC-CA

Los antecedentes considerados permiten precisar una agenda de investigación sin anticipar sus resultados. Una aplicación del GPC-CA deberá comenzar por seleccionar proyectos y servicios cuya vinculación pueda identificarse documentalmente. Después será necesario definir los constructos, adaptar los instrumentos y establecer procedimientos de recopilación acordes con cada unidad de análisis.

La investigación tendrá que diferenciar las fuentes de gestión de proyectos, los registros técnicos del servicio y las valoraciones ciudadanas. También deberá considerar las características de las personas incluidas en las consultas y la posibilidad de que

determinadas experiencias no se encuentren representadas cuando solo se encuesta a quienes concluyeron un trámite.

Si el diseño permite estimar relaciones entre constructos, la selección de una técnica como PLS-SEM tendrá que justificarse por su correspondencia con las preguntas, el modelo de medición y la estructura de los datos. Si el objetivo se concentra en comprender la operación de un servicio o describir una intervención particular, podrán resultar más pertinentes otros procedimientos de análisis.

Estas decisiones permitirán determinar qué aspectos de los antecedentes internacionales pueden utilizarse como referentes y cuáles requieren investigación específica en el contexto municipal seleccionado.

10. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS DEL MODELO ESTRUCTURAL

La arquitectura conceptual del GPC-CA permite formular proposiciones sobre las posibles relaciones entre la gestión de proyectos municipales, la calidad de atención, la satisfacción ciudadana y el desempeño municipal. Estas proposiciones constituyen el vínculo entre los fundamentos desarrollados en los capítulos anteriores y las decisiones metodológicas que serían necesarias para una futura investigación.

Una hipótesis estructural expresa una relación que se propone examinar mediante información pertinente. Su formulación requiere definir los constructos, establecer la unidad de análisis y precisar el sentido esperado de la relación. En el GPC-CA, las hipótesis se organizan alrededor de la conexión entre las prácticas institucionales de gestión y la experiencia de los usuarios, e incorporan relaciones directas, una posible mediación y una interacción.

El planteamiento original comprende seis hipótesis y sitúa su primera formulación en los gobiernos locales del Callao. Esta referencia territorial conserva su carácter de ámbito propuesto para una eventual contrastación, no de población en la que el modelo haya sido aplicado o validado. La delimitación definitiva de municipios, proyectos, servicios y participantes deberá establecerse en el diseño de la investigación correspondiente.

10.1. H1. Relación entre gestión de proyectos municipales y calidad de atención

La primera hipótesis plantea que las características de la gestión de proyectos municipales podrían relacionarse con la calidad percibida de los servicios a los que se vinculan sus intervenciones.

H1. La gestión de proyectos municipales (GPM) presenta una relación positiva con la calidad de atención percibida (CA) en los servicios municipales vinculados con los proyectos estudiados. La proposición parte de la posibilidad de que una intervención formulada y ejecutada con objetivos, responsabilidades y procedimientos de

seguimiento definidos produzca herramientas o condiciones que se incorporen al funcionamiento de un servicio. Cuando los usuarios interactúen con ese servicio, podrían valorar atributos relacionados con la intervención, como la fiabilidad o la capacidad de respuesta.

Sin embargo, la relación deberá estudiarse respecto de un proyecto y una prestación identificables. Una medida general de gestión municipal no bastaría para explicar las valoraciones de usuarios de servicios cuyos vínculos con los proyectos examinados no se hayan establecido.

La formulación estructural inicial es:

$$CA = \beta_1 GPM + \varepsilon_1$$

En esta expresión, β_1 representa la relación entre GPM y CA. La hipótesis plantea un signo positivo, $\beta_1 > 0$, cuya existencia, magnitud y precisión deberán examinarse mediante los datos de una eventual aplicación.

El contraste de H1 requeriría información sobre las prácticas de gestión y mediciones de calidad percibida correspondientes al servicio relacionado con cada proyecto. También sería pertinente documentar cómo se incorporó el producto de la intervención a las operaciones de atención.

10.2. H2. Relación entre calidad de atención y satisfacción ciudadana

La segunda hipótesis se refiere a la relación entre los atributos percibidos de un servicio y la evaluación general que realizan sus usuarios sobre la experiencia recibida.

H2. La calidad de atención percibida (CA) presenta una relación positiva con la satisfacción ciudadana (SC) respecto del servicio municipal estudiado.

Su fundamento conceptual se encuentra en la distinción entre valorar características específicas de una prestación y expresar satisfacción con la experiencia. Una persona puede evaluar la claridad de la información, la fiabilidad o el trato recibido y, además, formular una valoración general del servicio.

El modelo propone examinar cómo se relacionan ambos tipos de evaluación.

La teoría de confirmación de expectativas desarrollada por Oliver (1980) proporciona un antecedente para considerar el papel de las expectativas y de la experiencia en la satisfacción. No obstante, una eventual aplicación municipal deberá definir si incorpora explícitamente esas expectativas o si estudia únicamente la relación entre calidad percibida y satisfacción.

La expresión inicial de H2 es:

$$SC = \beta_2 CA + \varepsilon_2$$

El signo positivo propuesto, $\beta_2 > 0$, corresponde a una expectativa teórica que deberá contrastarse.

La evaluación de esta hipótesis exige que los indicadores de CA y SC representen contenidos diferenciados. Si las preguntas de satisfacción reproducen las mismas valoraciones utilizadas para medir calidad percibida, la interpretación de la relación resultante podría quedar comprometida por el solapamiento entre instrumentos.

También será necesario que ambas mediciones se refieran a una experiencia comparable. La calidad percibida de un trámite específico no debería relacionarse sin justificación con una pregunta de satisfacción general sobre toda la municipalidad.

10.3. H3. Relación directa entre gestión de proyectos y satisfacción ciudadana

La tercera hipótesis plantea una relación entre la gestión de proyectos municipales y la satisfacción ciudadana que se examinaría junto con la calidad percibida.

H3. La gestión de proyectos municipales (GPM) presenta una relación directa positiva con la satisfacción ciudadana (SC), una vez considerada la calidad de atención percibida.

Esta proposición permite preguntar si las prácticas de gestión contienen información relacionada con la satisfacción que no queda representada por el constructo CA incluido en el modelo. Su formulación no supone que los usuarios conozcan necesariamente cómo se gestionó el proyecto. El vínculo deberá justificarse mediante las características de la intervención y su relación con el servicio evaluado.

Para distinguir H3 de H2, ambas relaciones deben examinarse dentro de una especificación conjunta:

$$SC = \beta_2 CA + \beta_3 GPM + \varepsilon_2$$

En esta ecuación, β_3 representa la relación directa entre GPM y SC al considerar simultáneamente CA. La hipótesis plantea $\beta_3 > 0$, sin anticipar su magnitud ni su resultado estadístico.

La incorporación conjunta de ambas variables permite diferenciar la relación directa de GPM con SC de la posible relación indirecta que se estudiará mediante H4. Su

interpretación requerirá disponer de unidades de observación compatibles y de mediciones suficientemente diferenciadas.

10.4. H4. Posible mediación de la calidad de atención

La cuarta hipótesis examina si la calidad de atención percibida podría representar una relación indirecta entre la gestión de proyectos municipales y la satisfacción ciudadana. H4. La calidad de atención percibida (CA) presenta un papel mediador en la relación entre la gestión de proyectos municipales (GPM) y la satisfacción ciudadana (SC).

La mediación plantea una pregunta específica: si GPM se relaciona con CA y esta, a su vez, se relaciona con SC, ¿existe una relación indirecta entre GPM y SC representada por ambas trayectorias?. En la especificación lineal inicial del GPC-CA, la relación indirecta se expresa mediante el producto de sus coeficientes:

$$\text{Relación indirecta} = \beta_1 \times \beta_2$$

Para examinar H4 sería necesario estimar ese producto y su incertidumbre mediante un procedimiento apropiado, como bootstrapping. También correspondería interpretar conjuntamente la trayectoria directa entre GPM y SC.

La distinción entre mediación parcial y mediación total solo podría considerarse a partir de los resultados obtenidos y de una especificación conceptualmente justificada. La ausencia de una relación directa estadísticamente distinguible de cero, por sí sola, no demostraría que todos los vínculos posibles entre gestión y satisfacción operen exclusivamente mediante CA.

Además, la mediación estadística y la identificación de un mecanismo causal no son equivalentes. Una eventual interpretación causal requeriría un diseño que permitiera examinar adecuadamente el orden temporal, las condiciones de la intervención y otras explicaciones plausibles de las relaciones observadas.

Dentro del GPC-CA, esta hipótesis adquiere sentido cuando existe un vínculo verificable entre el proyecto y el servicio evaluado. La calidad percibida no debe utilizarse como un eslabón meramente formal para conectar variables que carezcan de correspondencia empírica.

10.5. H5. Relación entre satisfacción ciudadana y desempeño municipal percibido

La quinta hipótesis incorpora el desempeño municipal al modelo. Para conservar la delimitación conceptual establecida en los apartados anteriores, su formulación debe precisar que el constructo se refiere al desempeño municipal percibido, y no a la totalidad de los resultados institucionales verificables.

H5. La satisfacción ciudadana (SC) presenta una relación positiva con el desempeño municipal percibido (DM) por la población estudiada. La proposición permite examinar si la evaluación de una experiencia de atención se relaciona con una valoración más amplia de la actuación municipal. La satisfacción y el desempeño percibido deberán medirse mediante preguntas distintas y con referentes explícitos.

Su expresión inicial es:

$$DM = \beta_4 SC + \varepsilon_3$$

El signo positivo planteado, $\beta_4 > 0$, constituye una hipótesis por contrastar.

Esta relación requiere particular atención a la población y al servicio seleccionado. Las valoraciones de usuarios de una dependencia pueden aportar información sobre su percepción de la municipalidad, pero no representan automáticamente la opinión del conjunto de habitantes ni permiten describir todas las funciones institucionales. Asimismo, el desempeño percibido debe distinguirse de los indicadores administrativos que podrían incorporarse posteriormente al Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM). La hipótesis H5 no establece equivalencia entre ambos ámbitos.

10.6. H6. Interacción entre gestión de proyectos y calidad de atención

La sexta hipótesis plantea que la relación de la gestión de proyectos con el desempeño municipal podría variar según la calidad de atención, o que la relación de esta última con el desempeño podría variar según las características de gestión.

H6. Existe una interacción positiva entre la gestión de proyectos municipales (GPM) y la calidad de atención (CA) en su relación con el desempeño municipal percibido (DM). Esta proposición conserva el interés del planteamiento original por examinar una posible interacción entre gestión y calidad. Su formulación exige distinguir el término de interacción de los efectos principales de las variables que lo integran.

Si H6 se estudiara en una especificación conjunta con H5, una representación lineal inicial podría expresarse así:

$$DM = \beta_4 SC + \gamma_1 GPM + \gamma_2 CA + \beta_5 (GPM \times CA) + \varepsilon_3$$

En esta expresión, γ_1 y γ_2 representan los términos principales de GPM y CA, mientras que β_5 corresponde a la interacción propuesta. H6 plantea $\beta_5 > 0$, cuya estimación e interpretación dependerán de los datos y del diseño.

La inclusión de los términos principales evita que el producto de ambas variables se interprete aisladamente. Antes de estimar la interacción, también deberá establecerse qué significa conceptualmente una variación conjunta de GPM y CA en relación con el DM definido para el estudio.

La hipótesis presenta exigencias adicionales de información: requiere variación suficiente en ambas variables, unidades de observación compatibles y una medición de desempeño que no reproduzca mecánicamente los indicadores utilizados para construir GPM o CA.

Si el diseño no reúne esas condiciones, H6 podrá mantenerse como una proposición para investigaciones posteriores sin incorporarse necesariamente a la primera aplicación del modelo.

10.7. Articulación conjunta de las hipótesis

Las seis hipótesis permiten organizar el GPC-CA en una estructura de relaciones diferenciadas. H1 vincula gestión de proyectos y calidad percibida; H2 relaciona calidad percibida y satisfacción; H3 incorpora una relación directa adicional entre gestión y satisfacción; y H4 examina la posible relación indirecta a través de la calidad de atención. H5 amplía el análisis hacia el desempeño municipal percibido, mientras que H6 introduce una posible interacción entre gestión y calidad.

Su evaluación no exige que todas deban estimarse obligatoriamente en una misma investigación. La selección dependerá del objeto, las unidades observadas y la disponibilidad de información. Un estudio centrado en proyectos y servicios podría examinar H1 a H4; la incorporación de H5 y H6 requeriría, además, una medición adecuada del desempeño percibido y un diseño compatible con esas relaciones.

La secuencia conceptual del modelo también admite examinar explícitamente las condiciones de funcionamiento del servicio cuando se disponga de registros apropiados. Estas condiciones pueden ayudar a describir el vínculo entre el producto del proyecto y la atención, aunque su incorporación estadística deberá fundamentarse como una especificación adicional.

En todos los casos, la investigación deberá definir previamente qué hipótesis pretende contrastar y qué criterios utilizará para interpretar los resultados. La dirección propuesta de los coeficientes no sustituye su estimación ni justifica descartar resultados que difieran de las expectativas teóricas.

10.8. Alcance metodológico de la formulación

Las hipótesis del GPC-CA proporcionan una estructura para estudiar posibles relaciones entre prácticas institucionales y experiencia ciudadana. Su utilidad reside en precisar

qué variables deben definirse, qué fuentes se necesitarían y qué decisiones metodológicas deberán adoptarse antes de aplicar un modelo estructural.

La formulación también delimita el alcance del componente de desempeño municipal. En este capítulo, DM se incorpora como desempeño percibido cuando se estudia mediante valoraciones ciudadanas. La construcción posterior de un índice institucional requerirá indicadores, criterios de agregación y procedimientos de validación propios.

Las seis hipótesis constituyen proposiciones teóricas para una futura contrastación del GPC-CA. Su desarrollo permite organizar el estudio de relaciones directas, una posible mediación y una interacción, sin anticipar los resultados de una aplicación municipal.

11. INTEGRACIÓN CONCEPTUAL CON EL ÍNDICE REGIONAL ESTANDARIZADO DE GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (IRE-GPCM)

El desarrollo del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) permite establecer una conexión entre el estudio de intervenciones municipales específicas y una perspectiva más amplia de evaluación institucional. Mientras el GPC-CA organiza preguntas sobre las posibles relaciones entre prácticas de gestión, funcionamiento de los servicios y experiencia ciudadana, el Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) se plantea como una propuesta para reunir información correspondiente a diferentes dimensiones de la actuación municipal.

La integración entre ambos instrumentos responde a un propósito conceptual: situar la calidad de atención dentro de un marco de evaluación que también considere aspectos de la dirección estratégica, la coordinación y las capacidades institucionales. Esta articulación exige distinguir las relaciones que se examinarían mediante un modelo estructural de las decisiones necesarias para construir un índice compuesto. El primero permite formular y contrastar relaciones entre variables; el segundo requiere definir indicadores, establecer procedimientos de transformación y justificar cómo se combinarían sus resultados.

El manuscrito original propone integrar cuatro dimensiones en el IRE-GPCM: gestión estratégica pública (GEP), coordinación organizacional (CO), capacidad técnica sectorial (CTS) y calidad de atención (CA). También plantea que la información sobre calidad de atención podría proceder del componente perceptual del GPC-CA. Esta formulación constituye la base de la articulación que se desarrolla en el presente apartado.

11.1. El lugar del IRE-GPCM dentro de la propuesta de gobernanza municipal

El IRE-GPCM se concibe como una estructura destinada a organizar indicadores de gestión pública municipal en dimensiones diferenciadas. Su denominación incorpora dos propósitos metodológicos: reunir información institucional mediante un índice y

establecer condiciones que permitan examinarla de forma comparable en un ámbito regional previamente definido.

La expresión estandarizado supone exigencias específicas. Para que los resultados de distintas municipalidades puedan interpretarse conjuntamente, sería necesario utilizar definiciones consistentes, procedimientos de cálculo documentados y criterios explícitos respecto de las competencias y los servicios incluidos. La aplicación de una misma fórmula a datos heterogéneos no garantizaría, por sí sola, su comparabilidad.

En esta arquitectura, el GPC-CA proporciona fundamentos para estudiar una parte de la actuación municipal: la gestión de proyectos vinculados con servicios y la calidad de la atención correspondiente. El IRE-GPCM amplía el ámbito de observación mediante otras dimensiones institucionales. Ambas propuestas se complementan, pero no representan el mismo objeto de medición.

Esta diferencia permite evitar que la satisfacción de los usuarios de un trámite se utilice como equivalente del desempeño global de una municipalidad. La información ciudadana puede integrar una dimensión de calidad de atención cuando su incorporación se encuentre justificada, pero las demás responsabilidades institucionales requieren indicadores propios.

11.2. Dimensiones propuestas para el índice

La primera dimensión del IRE-GPCM es la gestión estratégica pública (GEP). Su propósito conceptual es representar aspectos relacionados con la definición de objetivos institucionales, la planificación de intervenciones y la correspondencia entre prioridades y actuaciones municipales. Su desarrollo deberá precisar qué prácticas se incluirían y mediante qué registros podrían examinarse.

La segunda dimensión, coordinación organizacional (CO), se refiere a los mecanismos mediante los cuales se articulan responsabilidades, dependencias y procesos. En el ámbito municipal, su estudio podría comprender la distribución documentada de funciones y los procedimientos de coordinación pertinentes. No bastaría con identificar la existencia formal de una instancia de coordinación; sería necesario definir qué información permitiría conocer las prácticas que se pretende evaluar.

La tercera dimensión es la capacidad técnica sectorial (CTS). Su formulación requiere considerar las competencias y los medios técnicos relacionados con las funciones municipales incluidas en el análisis. Dado que las responsabilidades y características operativas pueden variar entre sectores, la selección de sus indicadores deberá responder a una delimitación institucional y funcional previa.

La cuarta dimensión, calidad de atención (CA), permite incorporar información sobre las condiciones de los servicios y la experiencia de sus usuarios. Su definición deberá distinguir las características técnicas verificables de las valoraciones perceptuales, tal

como se estableció en el capítulo 2. Si se utiliza una medición derivada de SERVQUAL, el indicador resultante corresponderá al ámbito de calidad percibida que efectivamente represente el instrumento aplicado.

Estas cuatro dimensiones ofrecen una organización conceptual inicial. Para convertirlas en componentes medibles será necesario precisar su contenido, evitar superposiciones y definir indicadores compatibles con el propósito del índice.

11.3. Estructura de agregación propuesta

El manuscrito original representa la integración de las cuatro dimensiones mediante una expresión de agregación ponderada:

$$\text{IRE-GPCM} = \alpha \text{ GEP} + \beta \text{ CO} + \gamma \text{ CTS} + \delta \text{ CA}$$

En esta formulación, *GEP*, *CO*, *CTS* y *CA* representan las dimensiones del índice. Los parámetros α , β , γ y δ corresponden a sus ponderaciones.

La ecuación expresa una posibilidad de construcción del índice, no una fórmula operativa cuyos valores hayan sido determinados o validados. Antes de utilizarla, sería necesario establecer qué indicadores representarían cada dimensión, cómo se calcularían sus puntuaciones y qué fundamento justificaría asignarles determinadas ponderaciones.

La agregación ponderada también presupone que las puntuaciones pueden combinarse de manera coherente. Si una dimensión se expresa como una proporción, otra como una valoración ordinal y otra mediante un recuento administrativo, sus valores no serían directamente comparables. La transformación de escalas constituye, por tanto, una decisión previa a cualquier suma ponderada.

Asimismo, la elección de una estructura aditiva incorpora supuestos sobre la posibilidad de compensar puntuaciones entre dimensiones. Una puntuación elevada en un ámbito podría contrarrestar matemáticamente una puntuación reducida en otro. La pertinencia de esa compensación deberá examinarse según el significado de los indicadores y el propósito del índice.

11.4. Incorporación de la calidad de atención procedente del GPC-CA

La conexión más directa entre las dos propuestas se encuentra en la dimensión CA. El GPC-CA proporciona una estructura para definir la calidad de atención, seleccionar sus atributos y, eventualmente, examinar sus relaciones con la gestión de proyectos y la satisfacción ciudadana. La propuesta original contempla obtener CA mediante un constructo estimado con un modelo de ecuaciones estructurales e incorporar esa medición al IRE-GPCM.

Esta posibilidad requiere resolver varias decisiones metodológicas antes de su aplicación.

En primer lugar, será necesario establecer qué aspecto de la calidad se incorporará. Un puntaje derivado de una escala SERVQUAL adaptada representaría calidad percibida según los atributos y la población incluidos en esa medición. No describiría automáticamente la calidad técnica ni todas las condiciones de funcionamiento del servicio. Si se pretende integrar ambas perspectivas, deberá justificarse una estructura de indicadores que las distinga.

En segundo lugar, la medición de calidad deberá tener un referente institucional compatible con el índice. Las respuestas de usuarios individuales pueden utilizarse para estudiar experiencias personales; incorporarlas a una puntuación municipal requeriría definir cómo se resumirían, qué servicios estarían representados y qué población cubriría la medición.

En tercer lugar, deberá documentarse la procedencia del puntaje. Si CA se obtiene de un modelo estadístico, corresponderá explicar su especificación, las propiedades del instrumento y el procedimiento empleado para generar las puntuaciones. La utilización de una técnica de estimación no convierte automáticamente sus resultados en indicadores institucionales comparables. De este modo, la integración de CA al IRE-GPCM exige una transición metodológica desde la medición de experiencias de servicio hacia una dimensión de evaluación municipal. Esa transición debe diseñarse expresamente.

11.5. Correspondencia entre servicios, municipalidades y períodos

La articulación del GPC-CA con el IRE-GPCM también requiere precisar las unidades de análisis. El primero puede centrarse en proyectos y servicios identificables; el segundo se plantea como una propuesta de evaluación municipal de alcance más amplio.

Si la información sobre calidad procede de usuarios de un único servicio, su utilización como puntuación de toda la municipalidad sería limitada. Para construir una dimensión municipal de CA habría que determinar qué servicios se incluirían, qué importancia tendría cada uno y cómo se reflejarían las experiencias de las distintas poblaciones usuarias.

Las diferencias entre municipalidades añaden otra exigencia. Antes de comparar puntuaciones sería necesario examinar si las entidades ejercen competencias equivalentes, si los servicios incluidos cumplen funciones comparables y si se dispone de información producida mediante procedimientos consistentes.

El período de referencia también debe quedar establecido. Una puntuación de calidad correspondiente a una experiencia de atención reciente no debería combinarse sin justificación con indicadores institucionales que describan períodos sustancialmente

diferentes. La coherencia temporal contribuirá a precisar qué situación representa el índice.

11.6. Ponderación, tratamiento de datos y sensibilidad

La construcción del IRE-GPCM deberá establecer un procedimiento explícito para asignar ponderaciones. Una distribución igualitaria, una asignación fundamentada en criterios conceptuales o un procedimiento empírico responden a decisiones distintas. Ninguna debe adoptarse sin explicar qué significado confiere a las dimensiones del índice.

También será necesario definir cómo se trataría la información faltante. La ausencia de un registro sobre capacidad técnica o calidad de atención no equivale a un desempeño nulo. Sustituir datos no disponibles por valores arbitrarios podría alterar la interpretación de las puntuaciones y de las comparaciones posteriores.

La evaluación de sensibilidad permitiría examinar cómo cambiarían los resultados del índice ante decisiones alternativas de ponderación, transformación de escalas o tratamiento de datos. Su propósito sería identificar qué conclusiones dependen de elecciones metodológicas específicas, en lugar de presentar la puntuación compuesta como una representación independiente de esas decisiones. La transparencia de los procedimientos adquiere particular importancia cuando un índice se concibe para orientar procesos de seguimiento y evaluación institucional. Sus dimensiones, fuentes, cálculos y criterios de interpretación deberán poder revisarse y explicarse.

11.7. Diferencia entre relación estructural e índice compuesto

El GPC-CA y el IRE-GPCM deben conservar funciones analíticas diferenciadas.

El modelo estructural propone relaciones entre constructos. Una eventual aplicación podría examinar, por ejemplo, si la gestión de proyectos se asocia con la calidad percibida y si esta se relaciona con la satisfacción. Sus resultados se interpretarían mediante parámetros correspondientes a esas relaciones.

El índice compuesto reúne indicadores o puntuaciones de dimensiones definidas para producir una medida sintética. Su interpretación depende de las decisiones de selección, transformación, ponderación y agregación.

Esta diferencia impide equiparar un coeficiente estructural con el peso que una dimensión debería recibir en el índice. Que una relación estadística tenga determinada magnitud no establece, por sí sola, qué importancia normativa o analítica corresponde asignar a una dimensión dentro de una medida institucional.

También debe evitarse la duplicación de contenidos. Si el desempeño municipal se representa en el modelo estructural mediante indicadores que incluyen calidad de

atención y, posteriormente, esa misma calidad vuelve a incorporarse al índice como una dimensión independiente, será necesario examinar el posible solapamiento. La definición de DM y la construcción del IRE-GPCM deberán permitir identificar qué información se utiliza en cada caso.

11.8. Vinculación posterior con SIREGECAM

La integración conceptual del GPC-CA con el IRE-GPCM proporciona una base para la propuesta del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM). Mientras el modelo organiza relaciones investigables y el índice plantea una estructura de indicadores, el sistema se orientaría a definir los procedimientos institucionales necesarios para recopilar, revisar y utilizar información de seguimiento y evaluación.

Esta articulación no supone que los tres instrumentos deban implementarse simultáneamente ni que la formulación de uno valide a los demás. Cada propuesta requiere decisiones propias. El GPC-CA necesitaría instrumentos y diseños de investigación adecuados; el IRE-GPCM, una metodología de construcción y evaluación del índice; y SIREGECAM, una arquitectura operativa que establezca responsabilidades, procedimientos y condiciones de uso de la información. La continuidad entre ellos reside en una finalidad compartida: organizar información pertinente para examinar distintos aspectos de la actuación municipal sin confundir sus objetos de estudio.

12. INTEGRACIÓN DE SERVQUAL Y PLS-SEM COMO ARQUITECTURA ANALÍTICA DEL GPC-CA

El recorrido desarrollado en este capítulo permite reunir los fundamentos conceptuales y metodológicos del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA). Su propuesta central consiste en organizar el estudio de las posibles relaciones entre las prácticas institucionales de gestión de proyectos, las condiciones de funcionamiento de los servicios municipales y las experiencias de sus usuarios.

Para ello, el modelo distingue los conceptos que interesa examinar, establece relaciones susceptibles de investigación y considera procedimientos de medición y análisis acordes con sus características.

En esta arquitectura, SERVQUAL y PLS-SEM cumplen funciones diferentes y complementarias. SERVQUAL ofrece un referente para definir y medir atributos de la calidad percibida; PLS-SEM constituye una alternativa metodológica para examinar relaciones entre constructos, siempre que el objetivo de investigación, las unidades de análisis y los datos disponibles justifiquen su utilización.

Ninguno de los dos instrumentos sustituye la información documental y operativa necesaria para conocer cómo se gestionó un proyecto o cómo funciona un servicio.

12.1. SERVQUAL como referente para estudiar la experiencia de atención

La calidad de atención constituye un concepto multidimensional. En el GPC-CA, su estudio requiere distinguir las características técnicas y operativas del servicio de las valoraciones que realizan las personas sobre la atención recibida. SERVQUAL se incorpora específicamente como referente de esta segunda perspectiva.

El instrumento desarrollado por Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988) organiza la calidad percibida mediante cinco dimensiones: elementos tangibles, fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad y empatía. Estas categorías ofrecen una estructura inicial para examinar distintos atributos de la experiencia de servicio, pero su aplicación municipal exige revisar qué significa cada dimensión en la prestación seleccionada.

En una oficina de atención presencial, los elementos tangibles podrían referirse a las instalaciones y los recursos visibles. En un servicio digital, sería necesario determinar cuáles de sus características corresponden al concepto que se pretende medir. La fiabilidad podría examinarse mediante valoraciones sobre la consistencia de la atención; la capacidad de respuesta, mediante la experiencia de quienes solicitan información o asistencia; y la empatía, mediante aspectos del trato recibido.

La dimensión de seguridad requiere particular precisión terminológica. En SERVQUAL corresponde al sentido de assurance: los conocimientos, la cortesía y la confianza que transmite el personal. No equivale automáticamente a la seguridad informática, física o jurídica de un servicio municipal, aunque estas últimas puedan constituir objetos de evaluación técnica mediante otros indicadores.

La utilización de SERVQUAL dentro del GPC-CA también requiere decidir si se adoptará una medición basada en expectativas y percepciones o una alternativa centrada en el desempeño percibido. La elección dependerá de las preguntas de investigación y de la pertinencia del procedimiento para la población consultada.

Así, SERVQUAL proporciona categorías para construir una medición de calidad percibida; no representa, por su sola incorporación al modelo, una escala municipal adaptada y validada. El instrumento definitivo deberá someterse a revisión de contenido, examen de comprensión y evaluación de sus propiedades de medición.

12.2. PLS-SEM como alternativa para examinar relaciones entre constructos

El segundo componente metodológico de la arquitectura es el modelamiento de ecuaciones estructurales mediante mínimos cuadrados parciales, o PLS-SEM. Su posible incorporación responde al interés del GPC-CA por estudiar relaciones entre conceptos que podrían representarse mediante varios indicadores.

Una eventual investigación podría utilizar esta técnica para examinar si las prácticas de gestión de proyectos municipales se relacionan con la calidad percibida de los servicios

vinculados y si esta, a su vez, presenta una relación con la satisfacción ciudadana. La formulación también permite plantear relaciones directas adicionales y evaluar una posible asociación indirecta a través de la calidad de atención.

El uso de PLS-SEM exige distinguir el modelo de medición, que relaciona cada constructo con sus indicadores, del modelo estructural, que representa las conexiones propuestas entre constructos. La evaluación de ambos componentes debe responder a la especificación conceptual y a los objetivos del estudio.

En el GPC-CA, esta distinción es esencial. Los indicadores sobre planificación, ejecución y seguimiento de proyectos no poseen necesariamente la misma naturaleza que las respuestas individuales sobre fiabilidad, trato o satisfacción. Antes de integrarlos en una estimación conjunta será necesario definir su relación con los constructos y comprobar que las observaciones correspondan a unidades compatibles.

PLS-SEM permite considerar determinadas relaciones directas e indirectas y examinar aspectos explicativos o predictivos del modelo. No obstante, la posibilidad técnica de estimar una relación no demuestra que esta exista en una población municipal determinada. Tampoco convierte automáticamente una asociación estadística en evidencia causal.

Por tanto, la selección de PLS-SEM deberá fundamentarse en una investigación concreta. Su inclusión en la arquitectura del GPC-CA establece una ruta metodológica posible, no un procedimiento de aplicación obligatoria para todos los proyectos y servicios municipales.

12.3. De la gestión del proyecto al funcionamiento del servicio

La integración de SERVQUAL y PLS-SEM adquiere sentido dentro del GPC-CA cuando se identifica la conexión entre un proyecto y el servicio cuya atención se pretende estudiar.

Los registros de gestión pueden describir la formulación de la intervención, la distribución de responsabilidades, la ejecución de actividades y la entrega de productos. Sin embargo, la atención ciudadana se desarrolla mediante operaciones posteriores o continuas que requieren procedimientos, personal y recursos para utilizar esos productos. Esta diferencia permite reconocer tres momentos analíticos. El primero corresponde a la gestión del proyecto, durante la cual se organizan las actividades orientadas a producir entregables. El segundo se refiere a la incorporación del producto al servicio, que exige examinar sus condiciones de utilización.

El tercero comprende el funcionamiento de la prestación y la experiencia ciudadana, ámbitos que pueden estudiarse mediante información operativa y valoraciones de usuarios. Considérese, como ejemplo conceptual, un proyecto destinado a implementar un sistema de citas. La documentación del proyecto permitiría conocer cómo se organizó la intervención y qué producto se entregó. Los registros del servicio podrían informar

sobre la utilización de la herramienta. Las consultas a usuarios permitirían recoger valoraciones sobre atributos específicos de la atención. Cada fuente respondería a una pregunta distinta.

El GPC-CA propone estudiar las posibles relaciones entre esos momentos mediante información que permita reconocer su correspondencia. De esta forma, la incorporación de SERVQUAL no desplaza el análisis de proyectos hacia una evaluación exclusivamente perceptual, y la consideración de PLS-SEM no sustituye el examen de los procesos institucionales que vinculan la intervención con el servicio.

12.4. Calidad percibida y satisfacción: conceptos relacionados y diferenciados

La arquitectura integrada distingue la calidad percibida de la satisfacción ciudadana. La primera recoge valoraciones sobre atributos específicos de la atención; la segunda expresa una evaluación de la experiencia delimitada.

Esta diferenciación permite formular la hipótesis de una relación entre ambas sin tratarlas como medidas equivalentes. Si una futura investigación empleara preguntas sobre fiabilidad, capacidad de respuesta y trato, correspondería construir por separado las preguntas relativas a la satisfacción general con el servicio recibido. La revisión del instrumento deberá atender especialmente al contenido de los ítems. Preguntas casi idénticas asignadas a escalas diferentes pueden dificultar la interpretación de las relaciones estimadas. La diferenciación conceptual, por tanto, debe reflejarse desde el diseño y examinarse posteriormente mediante procedimientos de evaluación del modelo de medición.

La relación propuesta entre calidad percibida y satisfacción también requiere precisar el servicio y el momento de observación. Una experiencia de atención todavía en curso puede ofrecer un referente distinto del correspondiente a un trámite concluido. Las conclusiones deberán ajustarse a la experiencia que efectivamente se haya estudiado.

12.5. Alcance de las relaciones estructurales propuestas

La formulación de hipótesis del apartado 3.9 organiza seis relaciones de interés. Las primeras examinan las conexiones entre gestión de proyectos, calidad percibida y satisfacción; otra plantea una posible mediación; y las restantes incorporan el desempeño municipal percibido y una posible interacción entre gestión y calidad.

Estas hipótesis constituyen una estructura de investigación que puede desarrollarse de manera progresiva. Una aplicación centrada en un proyecto y un servicio podría concentrarse en las relaciones para las que disponga de mediciones y unidades compatibles. La incorporación del desempeño municipal requeriría definir su alcance y reunir información adecuada para representarlo. El modelo original contempla la estimación de relaciones directas, indirectas e interactivas mediante PLS-SEM. También

reconoce la necesidad de diferenciar la arquitectura propuesta de los valores que deberían obtenerse mediante trabajo de campo y procesamiento estadístico.

La contribución del GPC-CA consiste en hacer explícitas las proposiciones que podrían contrastarse y las condiciones que darían significado a sus resultados. No exige que todas las hipótesis sean incorporadas a cualquier estudio ni que sus coeficientes presenten una dirección o magnitud determinada.

12.6. Articulación con el IRE-GPCM y SIREGECAM

La propuesta integrada también establece una relación conceptual con el Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) y el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM).

El GPC-CA organiza conceptos y relaciones investigables entre proyectos, servicios y experiencia ciudadana. El IRE-GPCM plantea una estructura de indicadores que incorpora gestión estratégica pública, coordinación organizacional, capacidad técnica sectorial y calidad de atención. SIREGECAM se concibe como una propuesta de arquitectura para organizar procedimientos de seguimiento, evaluación y utilización de información municipal. La conexión más directa entre el GPC-CA y el IRE-GPCM corresponde a la dimensión de calidad de atención. Una eventual medición perceptual podría aportar información a esa dimensión, siempre que se defina cómo se trasladarían las observaciones de usuarios y servicios hacia una unidad municipal y se justifique su comparabilidad.

Esa articulación no convierte un coeficiente obtenido mediante PLS-SEM en una ponderación del índice. Los parámetros estructurales describen relaciones dentro de un modelo estimado; las ponderaciones de un índice responden a decisiones adicionales sobre la importancia y agregación de sus dimensiones. SIREGECAM requerirá, por su parte, definir cómo se recopilaría y revisaría la información, quién asumiría las responsabilidades correspondientes y qué procedimientos permitirían utilizar los resultados. La coherencia entre las tres propuestas dependerá de mantener sus funciones diferenciadas y de documentar los vínculos entre ellas.

12.7. Contribución metodológica y transición hacia el desarrollo posterior

El GPC-CA articula la gestión de proyectos y la calidad de atención mediante una estructura que reconoce la diferencia entre producir un entregable, incorporarlo al servicio y examinar la experiencia de sus usuarios. SERVQUAL proporciona un referente para una de esas tareas —la medición de calidad percibida, mientras que PLS-SEM ofrece una alternativa para estudiar determinadas relaciones entre constructos. La propuesta reúne, por tanto, una delimitación conceptual, una estructura de relaciones investigables y criterios para diseñar su eventual medición y análisis. Su desarrollo posterior deberá conservar la correspondencia entre las preguntas de investigación, los servicios seleccionados, las fuentes y las unidades de observación.

Esta arquitectura permite formular estudios que relacionen información institucional y ciudadana sin reducir la actuación municipal a una puntuación de satisfacción ni deducir la calidad de atención exclusivamente del cumplimiento de los proyectos. También establece una base para desarrollar indicadores más amplios de gestión, preservando el significado propio de cada dimensión.

Efectivamente, el capítulo ha desarrollado el GPC-CA como una propuesta que vincula gestión de proyectos municipales, condiciones de funcionamiento de los servicios, calidad de atención y satisfacción ciudadana, y que contempla una articulación adicional con el desempeño municipal. La integración de SERVQUAL y PLS-SEM proporciona referentes para estudiar parte de esas relaciones cuando una investigación disponga de instrumentos y datos adecuados.



Figura 11. Síntesis conceptual y metodológica del modelo GPC-CA

CAPÍTULO IV

EVIDENCIAS DOCUMENTAL Y EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA MUNICIPAL EN AMÉRICA LATINA

ANÁLISIS DE INVESTIGACIONES Y EXPERIENCIAS VERIFICABLES

AUTORES(AS)

MG. JULISSA GIOVANNA CONISLLA GARCIA

DR. DELGADO FARFÁN IRVIN STID

MG. VERÓNICA ALBINA MORE SÁNCHEZ



1. INTRODUCCIÓN

Los capítulos anteriores establecieron los fundamentos del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) y las condiciones para su eventual aplicación. Este capítulo adopta una perspectiva complementaria: examinar documentos y experiencias de gestión pública en América Latina para identificar enfoques, instrumentos y problemas que contribuyan a precisar el desarrollo del modelo.

La revisión se centra en Perú, Brasil, Colombia y México. Perú constituye el contexto principal de referencia de la obra, mientras que los otros tres países permiten ampliar el examen hacia experiencias relacionadas con capacidades institucionales, transparencia y digitalización. Esta selección orienta el análisis documental y no supone que los países o sus municipalidades presenten características homogéneas.

La descentralización y la gestión local deben examinarse considerando la distribución de competencias, la disponibilidad de recursos y las diferencias territoriales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) destaca que los resultados de los procesos de descentralización dependen de las condiciones de su diseño e implementación.

Asimismo, el informe *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*, elaborado por la OCDE en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, reúne indicadores de gobernanza y gestión pública que proporcionan referencias para el análisis regional, aunque sus resultados agregados no representan automáticamente la situación de cada municipalidad (OCDE, 2024).

El capítulo comienza con los fundamentos y criterios de selección documental; continúa con el examen de los contextos nacionales y concluye con una síntesis de las contribuciones y limitaciones de la comparación para el GPC-CA. Su propósito es identificar evidencia pertinente, no establecer clasificaciones entre países ni presentar como resultados propios los hallazgos de investigaciones ajenas.

2. FUNDAMENTOS Y ALCANCE DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL COMPARADO

El análisis documental constituye un procedimiento de investigación que permite examinar información contenida en documentos mediante una revisión sistemática de su contenido, procedencia y significado. Bowen (2009) lo describe como un método que utiliza documentos como fuentes de datos y que requiere procedimientos explícitos de selección, examen e interpretación. También señala que sus ventajas deben considerarse junto con las limitaciones de las fuentes disponibles.

En esta obra, el análisis documental comparado permitirá estudiar cómo diferentes fuentes describen problemas, intervenciones e instrumentos de gestión municipal. Su utilidad reside en identificar elementos que puedan orientar las preguntas de

investigación del GPC-CA, especialmente aquellas referidas a la conexión entre capacidades institucionales, funcionamiento de los servicios y experiencia ciudadana.

La unidad documental será cada informe, investigación, evaluación o documento técnico seleccionado. La unidad sustantiva de análisis deberá precisarse según el contenido de la fuente: una municipalidad, un programa, un proyecto o un servicio. Esta distinción evitará atribuir a un país completo los hallazgos correspondientes a una experiencia local.

2.1. Preguntas que orientan la comparación

La revisión se organizará alrededor de una pregunta central: ¿qué aportan las experiencias documentadas al estudio de las relaciones entre gestión municipal, funcionamiento de los servicios y calidad de atención ciudadana?

Para responderla, se examinará qué problema aborda cada documento, qué intervención o instrumento describe, cuál es su cobertura territorial y qué resultados comunica. También se identificará si la información corresponde a prácticas institucionales, características operativas de los servicios, valoraciones ciudadanas o relaciones expresamente estudiadas entre esos ámbitos.

La utilización de preguntas comunes permitirá organizar documentos de distinta procedencia sin asumir que todos emplean los mismos métodos o indicadores. Bowen (2009) destaca la importancia de interpretar los documentos atendiendo a su contexto y de reconocer que estos pueden ofrecer información incompleta respecto de las preguntas del investigador.

2.2. Alcance territorial y analítico

La comparación tendrá un carácter documental, descriptivo y analítico. No constituye una encuesta regional, una evaluación directa de municipalidades ni una contrastación empírica de las hipótesis del GPC-CA. Las fuentes nacionales se utilizarán para describir marcos institucionales o indicadores agregados cuando su contenido lo permita. Las investigaciones municipales servirán para examinar experiencias locales delimitadas. Los resultados de una ciudad no se extenderán al conjunto de su país sin evidencia que lo justifique.

Esta delimitación resulta especialmente pertinente en contextos descentralizados. La OCDE (2019) señala que las responsabilidades y capacidades de los gobiernos subnacionales pueden diferir considerablemente y que una distribución adecuada de competencias debe considerar las condiciones institucionales y territoriales.

En consecuencia, el análisis buscará identificar aportes transferibles al diseño de preguntas, indicadores y procedimientos de investigación, no trasladar automáticamente resultados de una institución a otra.

2.3. Ejes de lectura y contribución al GPC-CA

La revisión utilizará tres ejes comunes: gestión institucional, funcionamiento de los servicios y experiencia ciudadana.

El primero permitirá reconocer información sobre planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de intervenciones. El segundo se concentrará en las condiciones de prestación de los servicios. El tercero identificará cómo las fuentes recogen necesidades, percepciones o valoraciones de las personas usuarias.

Los indicadores comparados presentados por la OCDE (2024) ofrecen antecedentes para examinar distintas dimensiones de la gobernanza y de los servicios públicos en América Latina y el Caribe. Sin embargo, el uso de esos indicadores en esta obra deberá respetar su definición, cobertura y nivel de agregación.

Cuando una fuente describa únicamente uno de los ejes, su contribución se mantendrá dentro de ese ámbito. Solo se establecerán relaciones entre gestión y calidad de atención cuando el documento proporcione información que permita sustentarlas.

El aporte de este análisis será identificar evidencia documental útil para precisar las condiciones de aplicación del GPC-CA y reconocer preguntas que requieren investigación adicional.

3. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS FUENTES

La selección documental requiere criterios que permitan identificar fuentes pertinentes, reconocer su procedencia y delimitar sus aportes. Bowen (2009) señala que los documentos deben examinarse críticamente como fuentes de información, considerando tanto su utilidad para el problema de investigación como las limitaciones asociadas con su producción y disponibilidad.

En este capítulo se considerarán investigaciones académicas, informes de organismos públicos, evaluaciones institucionales y documentos técnicos relacionados con los ejes establecidos. La revisión tendrá un alcance documental comparativo y no se presentará como una revisión sistemática ni como una búsqueda exhaustiva que no haya sido ejecutada y documentada.

3.1. Pertinencia temática y territorial

Se seleccionarán fuentes que examinen al menos uno de los siguientes ámbitos: capacidades de gestión municipal, funcionamiento de servicios públicos o experiencia ciudadana. La pertinencia se establecerá según la relación efectiva del documento con las preguntas del capítulo, no únicamente por la presencia de términos como gobernanza, calidad o desempeño en su título.

Se identificará el nivel territorial de cada fuente para diferenciar documentos nacionales, estudios subnacionales y experiencias municipales. Esta distinción responde a la heterogeneidad institucional que caracteriza los procesos de descentralización y que exige interpretar las experiencias de acuerdo con las competencias y condiciones del territorio estudiado (OCDE, 2019).

Perú mantendrá su condición de contexto principal. Las fuentes de Brasil, Colombia y México ampliarán la perspectiva comparativa, siempre que aporten información identificable y pertinente.

3.2. Identificación y trazabilidad

Cada documento incorporado al análisis deberá contar con datos suficientes para su identificación: autor o institución responsable, año, título y medio de publicación o acceso. Cuando corresponda, también se registrarán el período estudiado, el territorio y los servicios incluidos.

La fecha de publicación se distinguirá del período al que se refieren los datos. Un informe publicado recientemente puede analizar información de años anteriores; por ello, sus resultados deberán presentarse con el referente temporal correcto.

Se procurará consultar las fuentes originales cuando se utilicen resultados específicos. La identificación de la procedencia documental facilita la revisión de las afirmaciones y contribuye a la transparencia del análisis (Bowen, 2009).

3.3. Evaluación del contenido y de sus alcances

La valoración de las fuentes atenderá a la claridad de su objeto, la identificación de los datos y la correspondencia entre los resultados presentados y las conclusiones formuladas.

En las investigaciones académicas se examinarán, cuando estén disponibles, el diseño, las unidades estudiadas, los instrumentos y las limitaciones declaradas. En los informes institucionales se considerarán la definición de los indicadores, los procedimientos de obtención de información y su cobertura.

También se distinguirán acciones anunciadas, productos entregados y resultados evaluados. La puesta en marcha de una plataforma digital, por ejemplo, permite documentar una intervención; para afirmar que mejoró la atención sería necesario disponer de información pertinente sobre el funcionamiento del servicio o la experiencia de sus usuarios.

Cuando se empleen indicadores procedentes de distintas fuentes, deberá examinarse si representan conceptos y períodos comparables. El manual de la OCDE y la Comisión Europea (2008) sobre construcción de indicadores compuestos destaca la importancia de la calidad de los datos, la coherencia conceptual y la comparabilidad de las

mediciones. Estas orientaciones resultan pertinentes para valorar indicadores, aunque no sustituyen los criterios específicos de evaluación documental.

3.4. Organización de la información comparativa

La información extraída se organizará según el territorio, el objeto de estudio, el tipo de documento, el período y los hallazgos pertinentes. Estos últimos se relacionarán con los tres ejes del capítulo, identificando si describen prácticas institucionales, características del servicio o experiencias ciudadanas.

Cuando una fuente examine relaciones entre esos ámbitos, se registrará el procedimiento que utilizó para estudiarlas. Si presenta información sobre uno solo, no se completarán los componentes ausentes mediante supuestos.

4. PERÚ: DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN MUNICIPAL Y CALIDAD DE SERVICIOS

El caso peruano constituye el principal referente territorial de esta obra. Su examen documental permite relacionar el marco de competencias municipales con los instrumentos de modernización de la gestión pública y las fuentes disponibles sobre atención ciudadana.

Para el GPC-CA, interesa especialmente distinguir entre las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales, las intervenciones que desarrollan para ejercerlas y la experiencia de quienes utilizan sus servicios.

4.1. Descentralización y responsabilidades municipales

La Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece la distribución de competencias entre niveles de gobierno e identifica responsabilidades municipales relacionadas con la planificación del desarrollo local, la administración de servicios públicos y la ejecución de obras de alcance local (Congreso de la República del Perú, 2002). Por su parte, la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, regula la organización y las funciones de las municipalidades provinciales y distritales. Su artículo 73 comprende materias como organización del espacio físico, servicios públicos locales y protección ambiental (Congreso de la República del Perú, 2003).

Este marco permite identificar el ámbito de responsabilidad de una intervención, pero no describe por sí solo las condiciones en que cada municipalidad ejerce sus funciones. Para examinar un proyecto concreto sería necesario determinar qué entidad es responsable, qué servicio pretende modificar y cómo se distribuyen las tareas de ejecución y operación.

La distinción resulta pertinente para el GPC-CA: la existencia de una competencia municipal delimita una responsabilidad institucional, mientras que su ejercicio y sus resultados requieren información específica.

4.2. Modernización de la gestión pública y orientación a los servicios

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 103-2022-PCM, establece un marco de modernización que sitúa a las personas y las particularidades territoriales dentro de la orientación de las intervenciones públicas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022).

Como parte de su desarrollo, la PCM aprobó en 2023 un instrumento que identifica 33 servicios administrativos e indicadores, acompañado de fichas técnicas y compromisos de implementación. La entidad informó que su elaboración contó con la participación de representantes de distintas instituciones y niveles de gobierno (PCM, 2023).

Estos documentos ofrecen antecedentes para el GPC-CA porque permiten observar cómo una política de modernización puede traducirse en servicios, estándares e indicadores definidos. No obstante, la aprobación de tales instrumentos no demuestra que todas las municipalidades los hayan implementado ni que hayan producido mejoras equivalentes en la atención.

La cuestión que plantea el modelo es más específica: cuando un proyecto municipal modifica un procedimiento, una infraestructura o una herramienta de atención, ¿qué información permite conocer si su producto se incorporó al servicio y qué características de la prestación pueden examinarse posteriormente?

4.3. Fuentes sobre atención y experiencia ciudadana

La V Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2025, cuyos resultados fueron publicados por la PCM en junio de 2026, ofrece un antecedente para estudiar la experiencia de los usuarios de entidades públicas. Según la comunicación oficial, la encuesta comprendió 5166 ciudadanos y 311 sedes de entidades públicas; reportó que el 74 % de los participantes estaba satisfecho con la calidad de la atención recibida en los servicios evaluados (PCM, 2026).

Este resultado corresponde al ámbito y a la población incluidos en esa encuesta. No debe interpretarse como una tasa de satisfacción de todas las municipalidades peruanas ni como una medición del Callao. Su contribución al GPC-CA reside en mostrar una fuente institucional dedicada a recoger valoraciones de usuarios, cuyo instrumento y cobertura deberían examinarse antes de considerar su utilización en una investigación local.

Las actuaciones de la Defensoría del Pueblo proporcionan otra perspectiva. En su balance de 2024 para Arequipa, publicado en enero de 2025, la institución registró 553 quejas contra municipalidades e identificó las demoras en trámites y procedimientos entre los principales motivos de reclamación (Defensoría del Pueblo, 2025a). Las quejas documentan problemas comunicados a una institución de supervisión, pero no representan una encuesta de satisfacción ni permiten calcular por sí solas la frecuencia

de esos problemas entre todos los usuarios. Su utilidad para el modelo consiste en identificar aspectos de la prestación que podrían examinarse mediante registros operativos y consultas ciudadanas, como los tiempos de respuesta y la información proporcionada durante los trámites.

4.4. Transparencia y seguimiento de la actuación municipal

La información dirigida a la ciudadanía también forma parte de las experiencias documentadas de gestión local. El Informe Defensorial n.º 249, publicado en septiembre de 2025, examinó las audiencias públicas de rendición de cuentas correspondientes a mayo y septiembre de 2024 en 43 municipalidades distritales de Lima Metropolitana. La supervisión identificó diferencias en las convocatorias, la participación y el acceso a la información mediante plataformas institucionales (Defensoría del Pueblo, 2025b).

Esta experiencia se refiere a mecanismos de rendición de cuentas, no a una medición de calidad de atención mediante SERVQUAL. Aporta, sin embargo, un ejemplo de cómo la revisión documental, la supervisión directa y otras fuentes pueden utilizarse para examinar prácticas institucionales concretas.

Para el GPC-CA, la lección metodológica consiste en seleccionar fuentes según la pregunta que permiten responder: los documentos de gestión describen intervenciones y responsabilidades; los registros operativos informan sobre la prestación; las encuestas recogen valoraciones de usuarios; y las supervisiones documentan aspectos específicos del funcionamiento institucional.

En conjunto, el caso peruano aporta un marco de competencias, instrumentos de modernización y fuentes de información ciudadana que pueden orientar una futura aplicación del modelo. La investigación en municipalidades del Callao requeriría, como paso propio, identificar proyectos y servicios determinados y reunir datos correspondientes a esas unidades.

5. BRASIL: CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y EXPERIENCIAS DE GESTIÓN LOCAL

La experiencia brasileña ofrece fuentes documentales para examinar cómo las capacidades administrativas y las tecnologías digitales se incorporan a la gestión municipal. Su utilidad para el GPC-CA reside en la posibilidad de distinguir entre la disponibilidad de recursos institucionales, la oferta de servicios y la evaluación de su funcionamiento. Estas dimensiones aparecen en investigaciones nacionales sobre las administraciones locales, aunque sus resultados no describen por igual a todos los municipios.

5.1. Capacidades institucionales y profesionalización administrativa

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) desarrolla la Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que recopila información sobre la estructura

y el funcionamiento de las administraciones municipales. Su edición de 2024, publicada en 2025, incluye materias como recursos humanos, informática y comunicación, gobernanza, vivienda, transporte y movilidad urbana (IBGE, 2025).

La MUNIC constituye una fuente pertinente para estudiar las condiciones institucionales de la gestión local. Sus datos permiten identificar estructuras administrativas y recursos disponibles, así como examinar diferencias según el tamaño poblacional y la región.

No obstante, la existencia de personal, unidades organizativas o instrumentos de gestión debe distinguirse de la evaluación de las competencias efectivamente aplicadas y de los resultados de los servicios.

Para el GPC-CA, esta distinción sugiere que la profesionalización administrativa puede examinarse mediante información sobre los perfiles y las funciones del personal, pero su posible relación con la calidad de atención requiere datos adicionales sobre las intervenciones y prestaciones correspondientes.

5.2. Digitalización de servicios y diferencias entre municipios

La investigación TIC Governo Eletrônico 2023, difundida por el Comité Gestor de Internet en Brasil (CGI.br) en 2024, informó que el 91 % de las prefecturas brasileñas ofrecía al menos un servicio en línea durante 2023.

Entre las prefecturas que contaban con sitio web, el 89 % permitía descargar documentos o formularios, mientras que el 33 % ofrecía la posibilidad de realizar agendamientos para consultas u otras atenciones (CGI.br, 2024).

La investigación también identificó diferencias según el tamaño municipal: el 94 % de las prefecturas de municipios con más de 500 000 habitantes ofrecía cinco o más tipos de servicios en línea incluidos en el estudio, frente al 56 % de las prefecturas de municipios con hasta 10 000 habitantes (CGI.br, 2024).

Estos datos documentan diferencias en la oferta de servicios digitales, no en su calidad percibida. Disponer de formularios descargables, permitir agendamientos y completar íntegramente un trámite en línea representan prestaciones distintas. En consecuencia, una futura aplicación del GPC-CA debería definir qué funcionalidad incorpora cada proyecto digital y qué información permitiría examinar su utilización.

La Red Nacional de Gobierno Digital de Brasil ofrece, asimismo, un panel que informa sobre la adhesión municipal a esa red y los proyectos identificados para su integración con la plataforma GOV.BR (Gobierno de Brasil, s. f.).

Se trata de una fuente para documentar iniciativas de integración, sin que la adhesión equivalga automáticamente a una evaluación de sus resultados.

5.3. Seguimiento de servicios y experiencia ciudadana

La edición TIC Gobierno 2025, cuyos resultados fueron publicados en julio de 2026, aporta información adicional sobre el seguimiento de la oferta digital. Según el CGI.br (2026), el 30 % de las prefecturas recopilaba estadísticas de uso de los servicios digitales y el 22 % medía la satisfacción de sus usuarios. La investigación entrevistó a 3253 prefecturas entre julio de 2025 y abril de 2026.

La diferencia entre ofrecer un servicio y disponer de información sobre su utilización resulta especialmente pertinente para el GPC-CA. Un proyecto puede producir una plataforma o habilitar un nuevo canal de atención; conocer su funcionamiento posterior requiere registros de uso, información operativa y, cuando corresponda, valoraciones de las personas usuarias.

La experiencia documental brasileña permite identificar así tres objetos de observación complementarios: las capacidades de las administraciones municipales, la disponibilidad de herramientas de atención y los mecanismos para conocer su utilización y valoración. La articulación de estas fuentes constituye una posibilidad metodológica para el GPC-CA, no una demostración de que la digitalización haya mejorado la satisfacción ciudadana en los municipios examinados.

6. COLOMBIA: TRANSPARENCIA, GESTIÓN TERRITORIAL Y DESEMPEÑO MUNICIPAL

La experiencia colombiana ofrece referencias documentales para examinar la gestión territorial mediante instrumentos de medición institucional, transparencia y atención ciudadana. Para el GPC-CA, estos antecedentes permiten identificar fuentes que describen aspectos diferentes de la actuación pública y que podrían articularse en una futura investigación municipal.

6.1. Medición del desempeño y gestión territorial

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) dispone de la Medición de Desempeño Municipal (MDM), concebida para examinar la gestión de las entidades territoriales y orientar el análisis de la calidad del gasto y la inversión pública. Su portal reúne metodología, informes y resultados por vigencia (DNP, s. f.).

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública desarrolla la Medición del Desempeño Institucional (MDI), vinculada con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Los resultados correspondientes a la vigencia 2024 se publicaron con información reportada por las entidades mediante el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG).

La entidad precisa que esos resultados pueden compararse, bajo determinadas condiciones metodológicas, con los de 2022 y 2023, pero no directamente con vigencias anteriores (Función Pública, 2025).

Ambas mediciones aportan información sobre la gestión pública, aunque responden a objetos y procedimientos distintos. Para el GPC-CA, ofrecen referentes para seleccionar indicadores institucionales y examinar su correspondencia con las características de los proyectos municipales. Sus resultados no constituyen, por sí solos, mediciones de la calidad percibida por los usuarios.

6.2. Transparencia y acceso a la información pública

La Ley 1712 de 2014 establece el marco colombiano de transparencia y acceso a la información pública. Para examinar su cumplimiento, la Procuraduría General de la Nación dispone del Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITA), construido a partir de un formulario de autodiagnóstico sobre obligaciones de publicación de información (Procuraduría General de la Nación, s. f.).

La Procuraduría aclara que el ITA mide específicamente el cumplimiento de obligaciones de transparencia y que los resultados del autodiagnóstico pueden ser objeto de auditoría. Por tanto, una puntuación en este instrumento no debe interpretarse como una evaluación integral del desempeño municipal ni como evidencia directa de satisfacción ciudadana.

La contribución del ITA al GPC-CA es metodológica: muestra la importancia de definir con precisión qué representa un indicador. La transparencia puede examinarse como una dimensión institucional diferenciada, mientras que la calidad de atención requiere información sobre la prestación y la experiencia de sus usuarios.

6.3. Experiencia ciudadana y mejora de los servicios

El Manual Operativo del MIPG, en su sexta versión, publicada en diciembre de 2024, contempla la evaluación de las estrategias de atención y servicio al ciudadano. Entre sus orientaciones se encuentra el seguimiento desde dos perspectivas: la gestión institucional del servicio y la percepción y experiencia de la ciudadanía. También identifica como insumos posibles las encuestas, los informes de peticiones y quejas, los registros de canales de atención y la información sobre tiempos de espera (Función Pública, 2024).

Función Pública dispone, además, de una herramienta de medición de la experiencia ciudadana orientada a recoger valoraciones sobre distintas interacciones con las entidades, como el acceso a información, la realización de trámites y la participación en mecanismos de control social (Función Pública, s. f.).

Estos instrumentos muestran cómo pueden diferenciarse las fuentes de información sobre la administración y sobre sus usuarios. Sin embargo, la existencia de herramientas para medir experiencias no equivale a demostrar mejoras en todos los servicios o municipios donde pudieran utilizarse.

6.4. Contribución de la experiencia colombiana al GPC-CA

El análisis documental colombiano permite distinguir tres ámbitos: la medición de la gestión y el desempeño institucional, el seguimiento de las obligaciones de transparencia y la evaluación de la experiencia ciudadana. Cada uno cuenta con instrumentos específicos y produce información de alcance diferente.

Para una futura aplicación del GPC-CA, estas experiencias orientan la construcción de una estrategia de recopilación que identifique qué información describe al proyecto, cuál corresponde al funcionamiento del servicio y cuál recoge la valoración de sus usuarios.

La articulación entre esas fuentes tendría que establecerse para proyectos y prestaciones concretos, sin dar por demostradas relaciones que los documentos consultados no examinan directamente.

7. MÉXICO: DIGITALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES

La experiencia mexicana aporta información documental para examinar la incorporación de herramientas digitales a los servicios públicos y su relación con la atención ciudadana. Para el GPC-CA, resulta especialmente útil porque dispone de fuentes que permiten distinguir entre las capacidades administrativas de los municipios, las modalidades de prestación de los trámites y las experiencias declaradas por sus usuarios.

7.1. Información sobre gestión municipal y servicios digitales

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desarrolla el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD).

Su edición de 2025, publicada en marzo de 2026 y referida principalmente a 2024, reúne información desagregada por municipio y demarcación territorial sobre estructura organizacional, recursos, trámites y servicios, entre otras materias (INEGI, 2026a).

Esta fuente permite examinar características institucionales y modalidades de prestación sin tratarlas como medidas equivalentes. Por ejemplo, el reporte distingue los servicios web informativos, que permiten consultar o descargar información; interactivos, que facilitan el intercambio de información; y transaccionales, que permiten realizar o dar seguimiento a trámites en línea, incluidos los pagos cuando corresponda (INEGI, 2026a).

La diferenciación resulta pertinente para el GPC-CA: publicar requisitos en un portal, permitir una consulta electrónica y completar un procedimiento digital son funcionalidades distintas. Por tanto, la evaluación de un proyecto de modernización tendría que identificar qué modalidad se propuso implementar y qué información permitiría verificar su utilización.

7.2. El pago predial como ejemplo de diferenciación de servicios

El CNGMD 2025 ofrece un ejemplo concreto mediante la información sobre el pago del impuesto predial durante 2024. El reporte identifica 171 administraciones públicas que ofrecían una modalidad web transaccional para ese pago y 1511 que no lo ofrecían mediante un servicio web. También registra modalidades informativas e interactivas; una administración podía disponer de más de una modalidad (INEGI, 2026a).

Estos datos describen la disponibilidad de canales y funcionalidades en las administraciones incluidas en el reporte. No permiten determinar, por sí solos, cuántas personas utilizaron cada modalidad, cuánto tiempo requirieron para completar el pago o qué valoración hicieron de la experiencia.

Desde la perspectiva del GPC-CA, el ejemplo muestra la necesidad de establecer una secuencia de observación: documentar el proyecto que incorporó una herramienta, verificar la funcionalidad efectivamente disponible y estudiar después su operación y la experiencia ciudadana. La disponibilidad tecnológica constituye un objeto de medición diferente de la calidad de atención percibida.

7.3. Experiencia ciudadana en trámites y servicios

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2025 proporciona una fuente complementaria. Sus resultados, publicados en mayo de 2026, recogen experiencias y percepciones de la población respecto de trámites, pagos y servicios proporcionados por distintos ámbitos de gobierno durante 2025 (INEGI, 2026b).

Según el comunicado de resultados, el 82,3 % de las personas que realizaron trámites, efectuaron pagos o solicitaron servicios manifestó satisfacción general con sus experiencias. Entre la población que efectuó estas gestiones, el 51,7 % acudió a instalaciones gubernamentales y el 21,7 % utilizó internet (INEGI, 2026b).

Estas cifras corresponden al conjunto de interacciones y ámbitos gubernamentales cubiertos por la encuesta; no representan exclusivamente trámites municipales. Su relevancia para el GPC-CA reside en que permiten observar la experiencia ciudadana como una fuente diferenciada de los registros administrativos sobre disponibilidad de servicios digitales.

El censo municipal y la encuesta ciudadana, por tanto, ofrecen perspectivas complementarias, pero sus resultados no deben vincularse estadísticamente sin comprobar la correspondencia entre servicios, territorios, poblaciones y períodos.

7.4. Contribución de la experiencia mexicana al GPC-CA

Las fuentes mexicanas permiten distinguir tres preguntas: qué capacidades y modalidades de atención registran las administraciones municipales; qué

funcionalidades digitales se encuentran disponibles; y cómo valoran las personas sus experiencias con trámites y servicios públicos.

Esta diferenciación aporta criterios para una futura aplicación del GPC-CA. Un proyecto de digitalización podría estudiarse mediante su documentación de gestión, registros de funcionamiento y consultas a usuarios del servicio intervenido. La relación entre esas fuentes tendría que establecerse para una intervención identificable, sin atribuir a la tecnología resultados que no hayan sido examinados.

8. CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EXPERIENCIAS DOCUMENTADAS

La revisión de Perú, Brasil, Colombia y México permite reconocer puntos de encuentro en los instrumentos utilizados para describir la gestión pública, así como diferencias en el objeto, la cobertura y los métodos de las fuentes examinadas. La comparación se refiere a los documentos seleccionados en los apartados anteriores; no constituye una evaluación integral de los sistemas municipales de los cuatro países.

8.1. Convergencia en la producción de información para la gestión

Una primera coincidencia es la disponibilidad de instrumentos que permiten observar aspectos de la actuación pública. En Perú, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 establece un marco para orientar la gestión hacia las necesidades de las personas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022). En Brasil, la Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) recopila datos sobre la estructura, los recursos y el funcionamiento de las administraciones locales (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística [IBGE], 2025).

Colombia dispone de la Medición del Desempeño Municipal (MDM), que examina la gestión y los resultados de desarrollo considerando las capacidades iniciales de los municipios (Departamento Nacional de Planeación [DNP], s. f.). México, por su parte, cuenta con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), que reúne información sobre recursos, organización, trámites y servicios municipales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2026a).

Estas experiencias muestran distintas formas de organizar información institucional. Su convergencia no reside en que empleen indicadores equivalentes, sino en que ofrecen antecedentes para definir qué aspectos de la gestión pueden documentarse y mediante cuáles fuentes.

8.2. Digitalización y medición de la experiencia ciudadana

Un segundo punto de encuentro aparece en la atención a los canales de servicio y a las experiencias de los usuarios. La investigación brasileña TIC Governo Eletrônico 2023 documenta la disponibilidad de servicios municipales en línea; su edición de 2025

incorpora información sobre la medición de satisfacción entre las prefecturas que disponen de sitio web (Comité Gestor de Internet en Brasil [CGI.br], 2024, 2026).

En México, el CNGMD distingue modalidades de servicios digitales, mientras que la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2025 recoge experiencias y percepciones de la población sobre trámites y servicios de distintos niveles de gobierno (INEGI, 2026a, 2026b).

Perú también dispone de una encuesta nacional dedicada a la satisfacción con la atención en entidades públicas (PCM, 2026).

La lectura conjunta de estas fuentes permite formular una distinción relevante para el GPC-CA: ofrecer un canal de atención, registrar su utilización y conocer la valoración de sus usuarios son tres operaciones de medición diferentes. Ninguna sustituye automáticamente a las demás.

8.3. Diferencias en el alcance de los instrumentos

Las principales diferencias identificadas se relacionan con aquello que cada fuente pretende medir. La MDM colombiana incorpora la gestión y los resultados de desarrollo municipal; el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITA), también de Colombia, se concentra específicamente en el cumplimiento de obligaciones de publicación de información (DNP, s. f.; Procuraduría General de la Nación, s. f.).

En Brasil, la MUNIC tiene al municipio como unidad de investigación, mientras que las encuestas de satisfacción de Perú y México recogen información de personas usuarias dentro de sus respectivas coberturas. Por ello, los registros administrativos y las respuestas individuales no pueden tratarse como si describieran una misma unidad de análisis (IBGE, 2025; PCM, 2026; INEGI, 2026b).

También existen diferencias temporales y metodológicas. Por ejemplo, Función Pública de Colombia advierte que los resultados de su Medición del Desempeño Institucional correspondientes a 2024 son comparables con determinadas mediciones anteriores, pero no con todas las vigencias ni con todos los niveles de desagregación (Función Pública, 2025). Esta precisión ilustra por qué una comparación requiere examinar previamente las condiciones establecidas por cada productor de información.

8.4. Síntesis para el análisis del modelo

Las experiencias documentadas permiten identificar fuentes institucionales, registros de servicios e instrumentos de consulta ciudadana que podrían contribuir a una futura aplicación del GPC-CA. También muestran que la disponibilidad de esas fuentes no garantiza, por sí sola, que puedan integrarse en un mismo análisis: antes sería necesario comprobar la correspondencia entre sus conceptos, unidades territoriales, servicios y períodos. En consecuencia, la revisión no permite afirmar que un país presenta mejor gobernanza municipal que otro ni demostrar relaciones estadísticas entre gestión de

proyectos y satisfacción ciudadana. Su contribución es delimitar los componentes que deberán observarse y las precauciones necesarias para relacionarlos.

9. LECCIONES PARA EL DESARROLLO DEL MODELO GPC-CA

La revisión documental de Perú, Brasil, Colombia y México permite precisar cómo podría aplicarse el Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) en un contexto municipal. Su principal contribución no consiste en demostrar las relaciones propuestas por el modelo, sino en identificar qué información sería necesaria para estudiarlas y cómo debería organizarse.

9.1. Vincular cada proyecto con un servicio identificable

La primera lección es que la evaluación debe partir de una intervención concreta. Un proyecto de modernización administrativa puede producir una plataforma digital, adecuar un espacio de atención o modificar un procedimiento; sin embargo, el producto entregado y el funcionamiento posterior del servicio son objetos de observación distintos.

La información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México ilustra esta distinción al diferenciar servicios web informativos, interactivos y transaccionales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2026).

Para el GPC-CA, ello implica identificar qué funcionalidad se propuso desarrollar, cuándo comenzó a utilizarse y qué servicio municipal resultó involucrado.

En una futura aplicación en el Callao, la selección de proyectos debería realizarse en función de su relación documentable con servicios específicos. Esta decisión permitiría examinar las prácticas de gestión sin atribuirles resultados sobre prestaciones ajenas a la intervención.

9.2. Integrar fuentes sin confundir sus objetos de medición

La segunda lección consiste en reunir información de diferente naturaleza, manteniendo explícito qué representa cada fuente. Los expedientes y registros de proyectos podrían aportar datos sobre planificación, ejecución y entrega de productos; los registros del servicio, información sobre su funcionamiento; y las consultas a usuarios, valoraciones sobre la atención recibida.

La Medición del Desempeño Municipal de Colombia ofrece un antecedente relevante: su metodología distingue la gestión de las entidades territoriales y los resultados de desarrollo, considerando además sus capacidades iniciales (Departamento Nacional de Planeación [DNP], s. f.). Esta diferenciación respalda la conveniencia de definir indicadores conforme al fenómeno que se pretende estudiar, en lugar de reunirlos bajo una noción indiferenciada de desempeño.

En el GPC-CA, la calidad percibida y la satisfacción ciudadana también deberán medirse por separado. Una respuesta favorable sobre el trato recibido no permite establecer, por sí sola, si el proyecto cumplió sus objetivos técnicos. Del mismo modo, un registro de ejecución presupuestaria no informa directamente sobre la experiencia de quienes utilizan el servicio.

9.3. Establecer condiciones de comparabilidad

La tercera lección se refiere a la correspondencia entre unidades, períodos e indicadores. Para relacionar la gestión de un proyecto con la atención ciudadana, los registros administrativos y las respuestas de los usuarios deberían referirse al mismo servicio y a períodos compatibles. También tendría que identificarse si la información corresponde a personas, proyectos, dependencias o municipalidades.

La OCDE y la Comisión Europea (2008) señalan que la construcción de indicadores compuestos requiere un marco conceptual explícito, datos adecuados y decisiones transparentes sobre normalización, ponderación y agregación.

Estas orientaciones son pertinentes para el futuro desarrollo del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM), aunque su aplicación deberá justificarse según los objetivos y la información efectivamente disponibles.

La comparabilidad exige, además, atender a las condiciones territoriales. La metodología colombiana de desempeño municipal incorpora capacidades iniciales para contextualizar sus mediciones (DNP, s. f.). En el GPC-CA, esta consideración orienta la selección de servicios y municipios comparables, sin presumir que una misma intervención producirá resultados equivalentes en contextos distintos.

9.4. Traducir la evidencia documental en una estrategia de aplicación

A partir de estas lecciones, la futura aplicación del GPC-CA podría organizarse mediante una secuencia de trabajo: delimitar el servicio y el proyecto asociado; identificar sus fuentes administrativas; seleccionar indicadores de funcionamiento; y recoger información de usuarios mediante instrumentos adecuados al servicio estudiado. La integración posterior de esos datos dependería de su cobertura y de su correspondencia temporal y territorial.

La contribución del análisis regional es, por tanto, metodológica: proporciona criterios para pasar de una propuesta conceptual a un diseño de investigación susceptible de contrastación. No constituye una validación del GPC-CA ni del IRE-GPCM.

10. LIMITACIONES DE LA COMPARABILIDAD Y VACÍOS DE INVESTIGACIÓN

La revisión documental de Perú, Brasil, Colombia y México ha permitido identificar instrumentos de gestión, registros administrativos y fuentes sobre la experiencia

ciudadana. Sin embargo, la disponibilidad de información no garantiza que sus resultados puedan compararse directamente ni integrarse en una misma medición. Esta distinción delimita el alcance del análisis regional y ayuda a precisar las necesidades de investigación del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA).

10.1. Diferencias conceptuales y metodológicas

Una primera limitación se encuentra en la diversidad de los objetos medidos. Los censos municipales pueden describir recursos, estructuras administrativas y modalidades de prestación; las encuestas de usuarios recogen experiencias y valoraciones; y los instrumentos de desempeño institucional responden a criterios definidos para sus propios fines. Aunque estas fuentes se refieran a la gestión pública, no necesariamente representan el mismo fenómeno.

La Medición del Desempeño Municipal de Colombia, por ejemplo, examina la gestión y los resultados de desarrollo considerando las capacidades iniciales de los municipios (Departamento Nacional de Planeación [DNP], s. f.). Su objeto no equivale al de una encuesta de satisfacción con un trámite específico.

La diferencia también puede aparecer entre indicadores que utilizan denominaciones semejantes. Antes de contrastar resultados sobre calidad de atención o desempeño, corresponde comprobar qué se preguntó, a quiénes, respecto de qué servicio y mediante qué procedimiento. La coincidencia en el nombre de un indicador no demuestra que sus mediciones sean equivalentes.

10.2. Cobertura territorial, poblacional y temporal

Una segunda limitación corresponde a la cobertura de las fuentes. Un indicador nacional no describe necesariamente a cada municipio; tampoco una encuesta de usuarios representa a todas las personas que necesitan un servicio, particularmente si algunas no lograron acceder a él.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2025 de México, por ejemplo, tiene como población de análisis a personas de 18 años y más residentes en localidades de 100 000 habitantes o más.

Por consiguiente, sus resultados no pueden trasladarse directamente a la totalidad de los municipios mexicanos, incluidos los de menor tamaño (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2025).

A estas diferencias se suman los períodos de referencia. Los documentos examinados corresponden a distintas vigencias y fechas de publicación. Compararlos exige distinguir cuándo se recogieron los datos, qué cambios metodológicos pudieron producirse y si las intervenciones estudiadas ya estaban en funcionamiento durante el período observado.

10.3. Vacíos para estudiar las relaciones propuestas por el GPC-CA

El principal vacío para esta obra se encuentra en la vinculación entre proyectos municipales y servicios identificables. Las fuentes revisadas ofrecen información sobre capacidades institucionales, herramientas de atención y experiencias ciudadanas, pero no proporcionan, en conjunto, una base armonizada que permita seguir los mismos proyectos desde su planificación hasta la utilización de sus productos y la valoración del servicio asociado.

En particular, una futura investigación tendría que establecer qué proyecto se estudia, cuál fue su producto, cómo se incorporó a la prestación, qué usuarios interactuaron con el servicio y durante qué período. Sin esa correspondencia, la asociación entre indicadores institucionales y valoraciones ciudadanas podría reunir observaciones que no se refieren a una misma intervención.

También permanece abierta la necesidad de diferenciar el desempeño municipal en sentido amplio de la valoración ciudadana sobre un servicio determinado. La segunda aporta información relevante, pero no sustituye el examen de las demás funciones y responsabilidades institucionales.

10.4. Implicaciones para la medición futura

Estos vacíos condicionan el desarrollo posterior del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM). La OCDE y la Comisión Europea (2008) señalan que construir indicadores compuestos exige fundamentar la selección de variables y examinar decisiones como el tratamiento de datos faltantes, la normalización y la ponderación. También destacan la utilidad del análisis de incertidumbre y sensibilidad para conocer cómo esas decisiones afectan los resultados.

En consecuencia, el IRE-GPCM deberá presentarse como una propuesta de medición cuya aplicación requerirá definir fuentes, unidades de análisis y procedimientos antes de calcular resultados. Del mismo modo, el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) deberá distinguir entre su arquitectura propuesta y una eventual implementación institucional.

El balance del capítulo es preciso: la evidencia documental examinada aporta referentes para diseñar el GPC-CA, pero no constituye su validación empírica. La contribución de la comparación regional consiste en identificar instrumentos disponibles, reconocer sus diferencias y establecer condiciones para una investigación que relacione proyectos, servicios y experiencia ciudadana mediante información correspondiente a las mismas unidades de estudio.



CAPÍTULO V

MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL IRE-GPCM Y SIREGECAM

PROPUESTA TÉCNICA E INSTITUCIONAL

AUTORES(AS)

***MG. HILMER RUBÉN JAIME BELLEZA
C.P. MONICA APOLAYA SALDAÑA***



1. INTRODUCCIÓN

Los capítulos anteriores desarrollaron los fundamentos del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) y examinaron fuentes documentales sobre gobernanza municipal en América Latina. El presente capítulo aborda una cuestión complementaria: cómo organizar información institucional y ciudadana para evaluar dimensiones definidas del desempeño municipal.

La propuesta instrumental de esta obra comprende dos componentes relacionados, pero distintos. El Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) se plantea como un instrumento de síntesis de indicadores. El Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) se concibe como una arquitectura institucional y metodológica para recopilar, verificar, interpretar y comunicar información. El primero no sustituye al segundo: un índice puede resumir determinadas mediciones, mientras que un sistema de evaluación debe conservar los datos, las definiciones y los procedimientos que permiten comprenderlas.

La construcción de indicadores compuestos requiere decisiones explícitas sobre el marco conceptual, la selección de variables, la normalización, las ponderaciones y la agregación. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Comisión Europea (OCDE y Comisión Europea, 2008) subrayan, además, la necesidad de examinar cómo esas decisiones afectan la interpretación de los resultados.

En consecuencia, este capítulo desarrolla el IRE-GPCM y el SIREGECAM como propuestas de diseño, no como instrumentos ya validados ni como un sistema actualmente implementado. Se precisarán sus fundamentos, dimensiones, requisitos de información y condiciones para una eventual aplicación, sin asignar puntuaciones a municipalidades ni anticipar resultados empíricos.

2. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La evaluación del desempeño municipal consiste en examinar aspectos definidos de la actuación de los gobiernos locales mediante información pertinente a sus competencias, intervenciones y servicios.

Su alcance depende de las preguntas formuladas: evaluar la ejecución de un proyecto, el funcionamiento de una oficina de atención y el desempeño general de una municipalidad exige indicadores diferentes.

El informe Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024, elaborado conjuntamente por la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organiza información sobre recursos públicos, prácticas de gobernanza y resultados, incluidas la confianza institucional y la satisfacción con los servicios. Esta separación ofrece un referente para no confundir los medios utilizados por una administración con los resultados que se pretende examinar (OCDE y BID, 2024).

2.1. Del registro de actividades a la evaluación de resultados

Los registros administrativos permiten conocer actividades realizadas, recursos utilizados y productos entregados. Sin embargo, la información sobre ejecución presupuestaria no describe necesariamente la calidad técnica de una obra, así como el número de trámites atendidos no permite conocer, por sí solo, si las personas recibieron respuestas oportunas y comprensibles. Para el enfoque de esta obra resulta útil distinguir recursos, procesos, productos y resultados. Los recursos indican los medios disponibles; los procesos describen cómo se desarrolla la intervención; los productos identifican lo entregado; y los resultados se refieren a cambios o condiciones observables vinculados con su utilización. Esta secuencia constituye una guía para seleccionar información, no una demostración automática de que un proyecto haya producido determinados efectos.

En el contexto peruano, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 incorpora objetivos relacionados con el uso de información confiable, la mejora de la gestión interna y la innovación institucional. Este marco resulta pertinente para situar la evaluación dentro de una gestión orientada a las necesidades de las personas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022).

2.2. El desempeño municipal como objeto multidimensional

El desempeño de un gobierno local no puede reducirse a un único trámite ni a una sola percepción ciudadana. Una municipalidad desarrolla funciones de distinta naturaleza y puede presentar condiciones diferentes entre sus servicios. Por ello, el ámbito de evaluación debe identificar qué funciones se incluyen, durante qué período se observan y qué fuentes respaldan cada medición.

Esta delimitación también resulta necesaria al interpretar indicadores de satisfacción. El informe regional de la OCDE y el BID presenta las valoraciones ciudadanas sobre servicios como una dimensión diferenciada de los recursos y de las prácticas de gobernanza (OCDE y BID, 2024).

En el GPC-CA, la calidad de atención percibida y la satisfacción ciudadana aportan información sobre experiencias específicas, pero no reemplazan los indicadores técnicos y administrativos correspondientes. La evaluación municipal requiere, por tanto, mantener visibles las dimensiones particulares incluso cuando se formule una medida sintética. Un valor agregado podría facilitar la lectura de información diversa, pero también ocultar diferencias relevantes entre servicios o ámbitos de gestión si se presenta sin sus componentes.

2.3. Evaluación, interpretación y mejora institucional

La utilidad de una evaluación depende tanto de la calidad de sus datos como de la posibilidad de interpretar lo que representan. Un indicador necesita una definición, una

fuentes, una unidad de medida, un período de referencia y una explicación de sus límites. Cuando esas condiciones no se cumplen, la comparación puede resultar engañosa, aunque los datos se presenten en una misma escala.

La OCDE y la Comisión Europea (2008) advierten que la construcción de índices compuestos incorpora decisiones metodológicas que deben hacerse transparentes y someterse a análisis de sensibilidad. En consecuencia, un índice no debería utilizarse como sustituto del examen de sus indicadores ni de las condiciones institucionales en que fueron obtenidos.

Para el IRE-GPCM, lo anterior implica definir primero qué dimensiones del desempeño se pretende representar y qué información permitiría medirlas. Para el SIREGECAM, supone establecer procedimientos de recopilación, verificación, interpretación y comunicación que hagan posible revisar los resultados y utilizarlos como insumo para decisiones de mejora.

3. FUNDAMENTOS Y DISEÑO CONCEPTUAL DEL ÍNDICE IRE-GPCM

El Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) se propone como un instrumento para organizar y sintetizar información sobre dimensiones seleccionadas de la gestión y los servicios municipales. Su propósito es facilitar una lectura integrada de datos que habitualmente se presentan por separado, sin sustituir el examen de cada indicador ni reducir el desempeño institucional a una única cifra.

El diseño retoma cuatro dimensiones del manuscrito original: Gestión Estratégica de Proyectos (GEP), Cultura Organizacional (CO), Calidad Técnica del Servicio (CTS) y Calidad de Atención y Satisfacción Ciudadana (CPS). Esta última reúne dos ámbitos de información que deberán mantenerse diferenciados en la medición: la calidad percibida de la atención y la satisfacción con la experiencia recibida.

3.1. Finalidad y alcance del índice

El IRE-GPCM busca ofrecer una estructura común para examinar cómo se organizan determinadas intervenciones municipales, en qué condiciones operan los servicios y qué valoraciones expresan sus usuarios. La integración de estas perspectivas puede apoyar el seguimiento institucional, siempre que se especifique qué representa cada dimensión y qué fuentes permiten observarla.

La OCDE y la Comisión Europea (2008) sostienen que un indicador compuesto debe partir de un marco conceptual explícito que justifique la selección y organización de sus variables. También señalan que las decisiones de normalización, ponderación y agregación influyen en el resultado final y, por ello, deben documentarse y examinarse mediante procedimientos de sensibilidad.

Desde esta perspectiva, el IRE-GPCM no se concibe como una medición exhaustiva del valor público ni como una representación de todas las funciones municipales. Su alcance quedará delimitado por las dimensiones seleccionadas, los servicios incluidos y la información disponible.

3.2. Dimensiones conceptuales del IRE-GPCM

Gestión Estratégica de Proyectos (GEP). Esta dimensión se refiere a la capacidad institucional para formular, ejecutar y dar seguimiento a proyectos vinculados con objetivos municipales.

Su medición podría considerar la existencia y aplicación de instrumentos de planificación, el cumplimiento documentado de hitos y los procedimientos de supervisión. Conviene distinguir entre disponer de un instrumento y demostrar su utilización efectiva: la aprobación de un cronograma, por ejemplo, no acredita por sí sola que se haya cumplido.

Cultura Organizacional (CO). Comprende prácticas de coordinación, circulación de información, asignación de responsabilidades y aprendizaje institucional relevantes para el trabajo municipal.

Su eventual evaluación requerirá indicadores definidos con precisión y fuentes adecuadas a cada aspecto. Los documentos de organización pueden describir responsabilidades formales, mientras que el examen de las prácticas efectivas podría necesitar registros de trabajo u otras técnicas de recopilación.

Calidad Técnica del Servicio (CTS). Se concentra en características verificables de la prestación, de acuerdo con los estándares aplicables al servicio examinado. Los indicadores podrían referirse a la disponibilidad, el cumplimiento de procedimientos, los tiempos de atención o la resolución de incidencias. Su selección deberá considerar la naturaleza de cada prestación: no tendría sentido interpretar del mismo modo un tiempo de respuesta para trámites de complejidad diferente.

Calidad de Atención y Satisfacción Ciudadana (CPS). Incorpora información obtenida de las personas usuarias, pero exige distinguir entre la valoración de atributos de la atención como claridad informativa, fiabilidad o trato y la satisfacción general con una experiencia determinada.

Ambas mediciones pueden relacionarse; no obstante, deben conservar ítems y definiciones propios para evitar que una misma respuesta se contabilice dos veces bajo nombres diferentes.

Las cuatro dimensiones mantienen la arquitectura propuesta en el manuscrito. Su incorporación al índice es conceptual y provisional: todavía deben definirse los

indicadores específicos, comprobarse su calidad y establecerse si existe fundamento suficiente para agregarlos.

3.3. Relación entre dimensiones y contexto territorial

La estandarización de indicadores puede facilitar su lectura conjunta, pero no elimina las diferencias entre municipios. Las competencias asignadas, el tamaño poblacional, los recursos y las condiciones territoriales influyen en las posibilidades de actuación de los gobiernos locales. La OCDE (2019) advierte que las capacidades administrativas, técnicas y estratégicas de las entidades subnacionales pueden variar considerablemente, incluso dentro de un mismo país.

Por ello, la propuesta deberá delimitar qué municipalidades y servicios pueden compararse, qué variables de contexto requieren consideración y cuándo resulta más informativo presentar indicadores por separado. También deberá evitar que una mayor disponibilidad de recursos se interprete automáticamente como evidencia de una gestión de mayor calidad.

3.4. Del diseño conceptual a la medición

La estructura del IRE-GPCM constituye el punto de partida para elaborar una ficha técnica por indicador, en la que se definan su significado, fuente, unidad de observación, período, forma de cálculo y criterios de interpretación. Estas fichas permitirían determinar si las variables seleccionadas representan adecuadamente cada dimensión y si pueden utilizarse de manera consistente entre las instituciones participantes.

Solo después de contar con información suficiente correspondería estudiar procedimientos de normalización y agregación, justificar las ponderaciones y comprobar la sensibilidad de los resultados frente a decisiones metodológicas alternativas. El manual de la OCDE y la Comisión Europea (2008) ofrece orientaciones para desarrollar estas etapas sin presentar una fórmula de agregación como una decisión meramente técnica o automática.

En síntesis, el IRE-GPCM aporta una propuesta de organización de la medición municipal: identifica dimensiones relevantes y establece la necesidad de vincular cada una con indicadores y fuentes verificables. Su diseño no supone que el índice haya sido calculado, validado o aplicado a municipalidades concretas. El siguiente apartado desarrollará los criterios para convertir esta arquitectura conceptual en indicadores operativos.

4. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES E INDICADORES DEL IRE-GPCM

La operacionalización del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) consiste en traducir sus dimensiones conceptuales en variables observables, con definiciones y fuentes de información precisas. Este proceso debe preceder al cálculo del índice: no basta con identificar dimensiones pertinentes; es necesario establecer qué evidencia permitiría medirlas y qué significado tendría cada resultado.

La propuesta conserva las cuatro dimensiones desarrolladas en el apartado anterior: Gestión Estratégica de Proyectos (GEP), Cultura Organizacional (CO), Calidad Técnica del Servicio (CTS) y Calidad de Atención y Satisfacción Ciudadana (CPS).

Los indicadores que se presentan a continuación son ejemplos para orientar el diseño, no variables definitivamente seleccionadas ni mediciones ya efectuadas.

4.1. Correspondencia entre dimensiones, indicadores y fuentes

La selección de indicadores debe responder al contenido de cada dimensión y a las posibilidades reales de obtener información. La OCDE y la Comisión Europea (2008) recomiendan fundamentar la selección de variables en un marco conceptual y examinar la calidad y disponibilidad de los datos antes de construir un indicador compuesto.

Tabla 1. Elaboración propositiva a partir de las dimensiones del IRE-GPCM

Dimensión	Posibles indicadores	Fuentes por examinar
GEP	Cumplimiento de hitos programados; entrega documentada de productos; seguimiento de incidencias.	Expedientes de proyectos, cronogramas y registros de supervisión.
CO	Claridad en la asignación de responsabilidades; prácticas de coordinación; disponibilidad de información para la continuidad del trabajo.	Documentos organizacionales, registros de coordinación e instrumentos dirigidos al personal.
CTS	Cumplimiento de estándares del servicio; tiempos de respuesta; incidencias resueltas conforme a criterios definidos.	Registros operativos, protocolos y verificaciones técnicas.
CPS	Valoración de atributos de la atención; satisfacción con una interacción específica.	Encuestas a usuarios e instrumentos de evaluación de la experiencia ciudadana.

Nota: el autor (2026). Los indicadores requieren definición y evaluación antes de incorporarse al índice.

La tabla establece correspondencias iniciales, pero no presupone que todos los municipios dispongan de registros equivalentes. Tampoco implica que los indicadores propuestos deban agregarse necesariamente: algunos podrían resultar más útiles para el seguimiento individual de un servicio que para una medida municipal conjunta.

4.2. Definición operativa y unidad de observación

Cada indicador deberá contar con una ficha técnica que precise su definición, el fenómeno observado, la unidad de medida, la fuente, el período de referencia y el procedimiento de cálculo. En los indicadores expresados como proporciones será indispensable establecer el numerador y el denominador. Por ejemplo, el cumplimiento

de hitos requiere definir cuáles se consideran programados, cuáles cuentan con evidencia de cumplimiento y qué modificaciones del cronograma son admisibles.

También deberá identificarse la unidad de observación. El cumplimiento de un hito corresponde a un proyecto; el tiempo de respuesta, a un procedimiento o prestación; y la satisfacción, a una valoración de una persona usuaria. Su integración a escala municipal exigiría reglas explícitas de cobertura y agregación, sin tratar observaciones de naturaleza diferente como si fueran intercambiables.

Las diferencias territoriales refuerzan esta necesidad. La OCDE (2019) destaca que las capacidades de los gobiernos subnacionales varían dentro de los países y que sus responsabilidades deben examinarse junto con los recursos y las condiciones institucionales disponibles.

4.3. Calidad de los datos y tratamiento de información incompleta

Antes de utilizar un indicador deberán revisarse la integridad, consistencia y oportunidad de sus datos. Una ausencia de información no equivale a un resultado desfavorable: puede responder a que el servicio no se presta, el registro no existe o la institución no ha remitido los datos. Cada situación requiere una identificación diferenciada.

Asimismo, los indicadores deberán conservar una orientación interpretativa clara. En algunos, un valor mayor puede representar mayor cumplimiento; en otros, como determinados tiempos de espera, su interpretación depende del tipo de trámite y de las condiciones de prestación. La elección de un método de normalización no resuelve estas diferencias conceptuales.

La OCDE y la Comisión Europea (2008) incluyen el tratamiento de datos faltantes, la normalización y el análisis de sensibilidad entre las decisiones que deben documentarse al construir indicadores compuestos.

4.4. Condiciones para la integración de los indicadores

La operacionalización deberá concluir con una revisión de la pertinencia de cada variable y de su posible contribución a la dimensión correspondiente. En particular, será necesario evitar duplicidades entre indicadores de calidad percibida y satisfacción, así como entre indicadores de ejecución de proyectos y resultados técnicos del servicio.

La eventual construcción de una medida sintética requerirá justificar las ponderaciones, establecer reglas para los datos faltantes y examinar si los resultados cambian sustancialmente bajo decisiones metodológicas alternativas. En esta etapa no se asignan pesos ni se calcula un valor del IRE-GPCM, pues tales decisiones necesitan indicadores definidos e información adecuada.

5. METODOLOGÍA DE NORMALIZACIÓN, PONDERACIÓN Y AGREGACIÓN

La construcción del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) requiere transformar los indicadores definidos en el apartado anterior en medidas interpretables y, cuando exista justificación suficiente, integrarlas en una expresión sintética.

El manuscrito original propone una escala de 0 a 100 y una agregación ponderada de cuatro dimensiones: Gestión Estratégica de Proyectos (GEP), Cultura Organizacional (CO), Calidad Técnica del Servicio (CTS) y Calidad de Atención y Satisfacción Ciudadana (CPS). Esta arquitectura se conserva como propuesta metodológica, sin asumir que sus ponderaciones o propiedades de medición ya han sido validadas.

La OCDE y la Comisión Europea (2008) señalan que la normalización, la ponderación y la agregación deben responder al marco conceptual del índice y acompañarse de análisis que permitan conocer la influencia de las decisiones metodológicas sobre sus resultados.

5.1. Normalización de los indicadores

Los indicadores del IRE-GPCM podrían expresarse originalmente en unidades diferentes: porcentajes de cumplimiento, tiempos de respuesta o puntuaciones procedentes de cuestionarios. Para integrarlos sería necesario llevarlos a una escala común, sin perder de vista el significado de cada variable.

Una alternativa es la normalización mínimo–máximo, que transforma los valores de un indicador a una escala de 0 a 100. Para un indicador en el que los valores mayores representen un resultado más favorable, su expresión sería:

$$I_{ij} = 100 \left(\frac{x_{ij} - L_j}{U_j - L_j} \right)$$

Donde I_{ij} representa el valor normalizado del indicador j para la unidad i ; x_{ij} , su valor original; y L_j y U_j , los límites inferior y superior de referencia. Estos límites deberán justificarse y documentarse. La transformación requiere que $U_j > L_j$.

Cuando el indicador tenga una orientación inversa —por ejemplo, si se ha definido que un menor tiempo de espera representa una condición más favorable—, podría utilizarse la expresión:

$$I_{ij} = 100 \left(\frac{U_j - x_{ij}}{U_j - L_j} \right)$$

Ambas fórmulas son opciones de diseño, no procedimientos aplicados a datos municipales en esta obra. Si se utilizaran como límites los valores mínimos y máximos observados en cada período, una misma medición original podría recibir puntuaciones distintas entre años, aun sin haber cambiado.

Por ello, para estudiar la evolución temporal convendría examinar la posibilidad de utilizar referencias estables y técnicamente justificadas. La normalización mínimo-máximo también puede verse afectada por valores extremos (OCDE y Comisión Europea, 2008).

La selección definitiva del método dependerá de la distribución de los datos, la existencia de estándares de servicio y el propósito de la evaluación. Cuando un indicador no admita una transformación interpretable, deberá conservarse por separado en lugar de forzar su incorporación al índice.

5.2. Ponderación de las dimensiones

Una vez definidos y examinados los indicadores, sería necesario determinar qué importancia relativa correspondería a cada uno dentro de su dimensión y, posteriormente, a cada dimensión dentro del índice general.

El manuscrito original plantea derivar las ponderaciones de coeficientes estructurales de un modelo econométrico que presenta como validado. Dado que esta edición desarrolla el GPC-CA como una propuesta cuya contrastación permanece pendiente, no corresponde utilizar aquellos coeficientes como pesos empíricamente establecidos.

Las ponderaciones podrían estudiarse mediante criterios conceptuales explícitos, procedimientos de consulta técnica u otros métodos compatibles con la finalidad del instrumento.

Ninguna alternativa debería adoptarse automáticamente. La OCDE y la Comisión Europea (2008) advierten que el peso asignado a una variable debe examinarse junto con la estructura de los datos y el método de agregación, pues su influencia efectiva sobre el resultado puede diferir del peso nominal.

Como condición matemática inicial, los pesos de las cuatro dimensiones podrían definirse de forma no negativa y con suma igual a uno:

$$w_{GEP} + w_{CO} + w_{CTS} + w_{CPS} = 1$$

Esta condición permite organizar una combinación ponderada, pero no determina cuáles deben ser los valores de los pesos. Su elección requerirá fundamentación y evaluación posterior.

5.3. Agregación y expresión propuesta del índice

Si las cuatro dimensiones contaran con indicadores adecuados, escalas compatibles y ponderaciones justificadas, podría considerarse una agregación lineal:

$$\text{IRE-GPCM}_i = w_{\text{GEP}} \text{GEP}_i + w_{\text{CO}} \text{CO}_i + w_{\text{CTS}} \text{CTS}_i + w_{\text{CPS}} \text{CPS}_i$$

En esta expresión, cada dimensión se encontraría previamente normalizada y los pesos cumplirían la condición indicada. Bajo esos supuestos, el resultado se situaría entre 0 y 100.

La agregación lineal supone, sin embargo, cierto grado de compensación entre dimensiones: un valor elevado en una podría contrarrestar uno reducido en otra. Esa propiedad debe examinarse antes de utilizar la fórmula. Una puntuación conjunta no debería ocultar, por ejemplo, dificultades importantes de accesibilidad o de cumplimiento técnico de un servicio. El manual de la OCDE y la Comisión Europea (2008) identifica la compensabilidad como una decisión sustantiva en la elección de métodos de agregación.

Por tal motivo, cualquier resultado agregado tendría que presentarse acompañado de sus cuatro dimensiones y de los indicadores que las componen. La calidad percibida y la satisfacción ciudadana, aunque estén agrupadas conceptualmente en CPS, deberán conservar sus mediciones diferenciadas para evitar duplicidades.

5.4. Tratamiento de datos faltantes y análisis de sensibilidad

El cálculo del índice solo sería interpretable si se establecen reglas previas para los datos ausentes. La falta de un registro no equivale a un valor de cero. Será necesario distinguir entre información no remitida, indicadores no aplicables y datos que no pudieron obtenerse o verificarse. Según la magnitud y naturaleza de las ausencias, podría resultar más apropiado informar resultados parciales que generar una puntuación global.

Antes de una aplicación institucional también deberán examinarse las variaciones del índice frente a cambios razonables en los límites de normalización, la selección de indicadores, las ponderaciones y el método de agregación. Este análisis de incertidumbre y sensibilidad forma parte de las orientaciones metodológicas para la construcción de indicadores compuestos (OCDE y Comisión Europea, 2008).

En síntesis, la escala de 0 a 100 y la fórmula ponderada constituyen una arquitectura de cálculo propuesta, no una medición ya obtenida. Su eventual utilización exigirá indicadores operativos, datos verificables, decisiones metodológicas documentadas y pruebas de sensibilidad. El apartado siguiente abordará las condiciones necesarias para

interpretar y comunicar los resultados del IRE-GPCM sin reducir la diversidad del desempeño municipal a una cifra aislada.

6. INTERPRETACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL IRE-GPCM

La utilidad del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) dependerá no solo de la calidad de sus indicadores, sino también de cómo se interprete y comunique la información. Una eventual puntuación sintética permitiría reunir determinadas mediciones, pero no describiría por sí sola todas las capacidades, funciones y condiciones de una municipalidad. Por ello, la propuesta contempla una lectura conjunta del índice, sus dimensiones y los indicadores que las integran.

La OCDE y la Comisión Europea (2008) señalan que las decisiones adoptadas durante la construcción de un indicador compuesto influyen en sus resultados y deben examinarse mediante análisis de incertidumbre y sensibilidad. Esta exigencia también alcanza a su comunicación: presentar una cifra sin explicar sus supuestos puede generar interpretaciones que excedan lo que los datos permiten sostener.

6.1. Lectura integral de los resultados

La interpretación propuesta seguirá tres niveles complementarios. El primero corresponderá a los indicadores individuales, que permitirían reconocer aspectos específicos de los proyectos, la organización institucional y los servicios. El segundo comprenderá las cuatro dimensiones del índice: Gestión Estratégica de Proyectos (GEP), Cultura Organizacional (CO), Calidad Técnica del Servicio (CTS) y Calidad de Atención y Satisfacción Ciudadana (CPS). El tercero, únicamente cuando la agregación esté metodológicamente justificada, corresponderá al valor sintético del IRE-GPCM.

Esta lectura conjunta permitiría identificar situaciones que una cifra global podría ocultar. Por ejemplo, una municipalidad podría disponer de registros completos sobre ejecución de proyectos y, al mismo tiempo, carecer de información suficiente sobre la experiencia de los usuarios. En ese caso, el informe debería mostrar expresamente la diferencia de cobertura, en lugar de presentarla como un resultado integral de desempeño.

La presentación por dimensiones también favorecería una interpretación vinculada con los servicios y períodos efectivamente estudiados, evitando extender las conclusiones a funciones municipales que no hayan sido incluidas en la medición.

6.2. Criterios para comunicar los resultados

Cada informe del IRE-GPCM debería identificar el período evaluado, las municipalidades y los servicios comprendidos, las fuentes utilizadas y el grado de cobertura de los datos. Asimismo, tendría que explicar las definiciones de los indicadores, las reglas de normalización, las ponderaciones y las condiciones de comparación.

Un referente de presentación transparente es *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*. La OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo acompañan sus indicadores con apartados de metodología y definiciones, fuentes y observaciones sobre la comparabilidad, elementos necesarios para interpretar correctamente los datos publicados (OCDE y BID, 2024).

Para el IRE-GPCM se propone una comunicación en dos formatos complementarios: un informe técnico, dirigido a quienes deban revisar los datos y procedimientos, y una síntesis pública, redactada en lenguaje accesible. Ambos deberían ofrecer acceso a las definiciones y limitaciones de la medición. La versión divulgativa no debería omitir información indispensable para comprender el alcance de los resultados.

6.3. Categorías de desempeño y precauciones interpretativas

El manuscrito original incluye cinco categorías asociadas con intervalos de puntuación entre 0 y 100. Sin embargo, no aporta en ese apartado una justificación empírica de los puntos de corte ni documentación de su validación.

En consecuencia, esos intervalos se conservan como antecedente del diseño original, pero no se adoptan en esta propuesta como umbrales establecidos de desempeño municipal.

Antes de considerar cualquier categorización futura sería necesario justificar su finalidad, examinar las propiedades de los indicadores y comprobar la sensibilidad de las conclusiones ante modificaciones razonables de los umbrales. Mientras esas condiciones no se cumplan, la comunicación deberá centrarse en los indicadores y perfiles descriptivos de las dimensiones, sin asignar categorías institucionales derivadas de cortes arbitrarios.

6.4. Comparación temporal y uso para la mejora

El seguimiento de una misma municipalidad a lo largo del tiempo puede aportar información para estudiar cambios en aspectos definidos de su gestión. Para que esa comparación sea interpretable, deberán mantenerse criterios compatibles de medición o documentarse los ajustes metodológicos efectuados.

Una variación del índice podría deberse a cambios en los servicios, en la cobertura de datos o en el procedimiento de cálculo; distinguir estas posibilidades será parte del análisis.

Los informes también deberían señalar qué cuestiones requieren una revisión más detallada. Un indicador de tiempos de respuesta, por ejemplo, podría orientar el examen de un procedimiento, pero no identificaría por sí solo las causas de las demoras. La evaluación debe servir para formular preguntas de mejora y contrastarlas con información adicional, no para sustituir el diagnóstico institucional.

7. SISTEMA REGIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y CALIDAD MUNICIPAL (SIREGECAM): ARQUITECTURA Y FUNCIONES PROPUESTAS

El Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) constituye la propuesta institucional destinada a organizar la producción, revisión y utilización de información sobre el desempeño municipal. Mientras el IRE-GPCM plantea una estructura para sintetizar indicadores, el SIREGECAM define las condiciones bajo las cuales esos datos podrían recopilarse, verificarse, interpretarse y comunicarse.

El manuscrito original contempla una arquitectura integrada por el índice, una plataforma de información, una instancia técnica y un órgano colegiado de gobernanza. También incorpora procedimientos de evaluación, difusión de resultados y mejora institucional. Estos componentes se mantienen como elementos del diseño propuesto, cuya puesta en funcionamiento requeriría acuerdos institucionales, capacidades técnicas y recursos específicos.

7.1. Arquitectura institucional y distribución de responsabilidades

La organización del SIREGECAM podría apoyarse en tres componentes complementarios: las municipalidades participantes, una unidad técnica y una instancia colegiada de gobernanza.

Las municipalidades participantes serían responsables de identificar los servicios comprendidos en la evaluación, suministrar los registros correspondientes y documentar la procedencia de la información. Su participación exigiría designar responsables de los datos y establecer procedimientos para atender observaciones sobre su calidad.

La Unidad Técnica Regional tendría a su cargo el mantenimiento de las fichas de indicadores, la revisión de consistencia de las bases de datos y la elaboración de informes metodológicos. También podría coordinar las pruebas necesarias para examinar la comparabilidad de los indicadores y la sensibilidad del IRE-GPCM ante decisiones alternativas de cálculo.

La instancia colegiada de gobernanza se ocuparía de revisar los criterios generales del sistema, examinar propuestas de actualización metodológica y establecer procedimientos para tratar controversias. El manuscrito original utiliza dos denominaciones para esta instancia Consejo de Gobernanza y Consejo Regional de Evaluación—; su nombre definitivo deberá unificarse antes de formalizar la propuesta.

La separación de funciones entre producción de datos, análisis técnico y revisión institucional busca establecer responsabilidades identificables. La OCDE (2020) destaca que los marcos institucionales de evaluación pueden favorecer su calidad y utilización cuando precisan funciones, mecanismos de coordinación y condiciones de transparencia.

7.2. Gestión de la información y soporte tecnológico

El sistema requeriría un procedimiento común para recibir información, registrar sus características y conservar la documentación necesaria para revisarla. Cada conjunto de datos debería identificar la municipalidad de origen, el servicio observado, el período de referencia, la fuente y la versión de la metodología empleada. Se propone, entonces, una plataforma digital para facilitar la captura, el procesamiento y la visualización de datos. En esta edición, dicha plataforma se considera un componente tecnológico por desarrollar, no una herramienta existente.

Su diseño tendría que responder a necesidades concretas del proceso de evaluación. Por ejemplo, permitiría registrar correcciones sin perder las versiones anteriores, identificar valores faltantes y distinguir entre información recibida y datos técnicamente revisados. La automatización de operaciones de cálculo no sustituiría la comprobación de las definiciones de los indicadores ni la revisión de inconsistencias.

Asimismo, la difusión de información debería diferenciar los resultados agregados de los registros que contengan datos personales o información sujeta a restricciones de acceso. Las condiciones de publicación dependerían del marco jurídico aplicable y de las características de los datos utilizados.

7.3. Evaluación y utilización de los resultados

El SIREGECAM se orientaría a producir información útil para examinar situaciones institucionales concretas. Sus informes podrían presentar indicadores individuales, perfiles por dimensión y, cuando se cumplan los requisitos metodológicos, resultados agregados del IRE-GPCM. También deberían identificar diferencias de cobertura y explicar cuándo una comparación entre municipalidades no resulta procedente.

La función del sistema no concluiría con la publicación de cifras. Una municipalidad podría utilizar los hallazgos para examinar un procedimiento de atención, revisar un problema de registro o formular preguntas sobre la operación de un proyecto. La evaluación proporcionaría insumos para esas decisiones, sin reemplazar el diagnóstico específico ni las responsabilidades de las autoridades competentes.

La OCDE (2020) identifica la institucionalización, la calidad y el uso de las evaluaciones como aspectos relacionados: producir información no asegura que esta se incorpore a los procesos de decisión. De allí la importancia de prever mecanismos de seguimiento que permitan conocer cómo se examinan los hallazgos y qué actuaciones se documentan posteriormente.

7.4. Condiciones para una eventual puesta en funcionamiento

La aplicación del SIREGECAM requeriría definir su ámbito territorial, las entidades participantes y los recursos necesarios para sostener la recopilación y revisión periódica

de datos. Antes de una extensión regional, sería pertinente considerar una fase acotada que permita examinar la disponibilidad de información, la comprensión de los indicadores y la carga de trabajo que implicaría su utilización.

El manuscrito original también contempla incentivos institucionales vinculados con los resultados de evaluación. Su eventual incorporación debería examinarse por separado, atendiendo a las competencias de las entidades involucradas y a la justificación de los criterios utilizados. La formulación del SIREGECAM no crea facultades para asignar recursos, imponer obligaciones o establecer clasificaciones oficiales de municipalidades

8. PROCEDIMIENTO OPERATIVO Y CICLO DE EVALUACIÓN

El funcionamiento propuesto del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) requiere una secuencia de actividades que permita pasar de la recopilación de datos a su interpretación y utilización institucional. En este sentido, se contempla un ciclo anual con preparación de los equipos, recepción de información, validación, revisión de resultados y elaboración de planes de mejora. Dicha secuencia se desarrolla como un procedimiento orientativo, sujeto a las condiciones que se establezcan antes de una eventual implementación.

8.1. Preparación y delimitación de la evaluación

La primera etapa consistiría en determinar las municipalidades participantes, los servicios comprendidos y el período de referencia. También sería necesario precisar qué indicadores se utilizarán, cuáles son sus fuentes y qué responsabilidades corresponderían a cada entidad.

La Unidad Técnica Regional, propuesta, podría coordinar la elaboración de fichas metodológicas y orientar a los equipos municipales sobre los criterios de registro. Esta preparación tendría una finalidad concreta: evitar que dos instituciones remitan datos bajo una misma denominación, pero obtenidos mediante procedimientos incompatibles.

Antes de iniciar la recopilación debería comprobarse, además, si existen registros suficientes para las cuatro dimensiones del IRE-GPCM. Cuando una dimensión carezca de información adecuada, esa condición deberá documentarse desde el comienzo, sin presumir que podrá resolverse durante el cálculo.

8.2. Recopilación y verificación de la información

En la segunda etapa, cada municipalidad reuniría los registros correspondientes a los proyectos y servicios incluidos. La remisión de datos debería acompañarse de información sobre su procedencia, período, responsable y posibles modificaciones respecto de versiones anteriores.

La revisión técnica comprendería la identificación de registros duplicados, valores inconsistentes, ausencias de información y diferencias entre las definiciones declaradas y los datos remitidos. Cuando resulte pertinente, podrían realizarse comprobaciones con expedientes, registros operativos u otras fuentes disponibles. El manuscrito original prevé precisamente una fase de validación documental y contraste con bases administrativas antes de comunicar resultados.

El resultado de esta etapa no sería necesariamente una base completa. Si determinados datos no pudieran verificarse, el sistema debería identificarlos como tales y establecer si corresponde excluirllos de un cálculo específico o presentar información parcial.

8.3. Elaboración y revisión de resultados

Una vez concluida la verificación, la Unidad Técnica Regional podría preparar un informe preliminar con los indicadores disponibles, su cobertura y las observaciones metodológicas pertinentes. El cálculo del IRE-GPCM solo procedería cuando se hubieran cumplido las condiciones de normalización, ponderación y agregación desarrolladas en los apartados anteriores.

La versión preliminar permitiría que las municipalidades participantes revisaran posibles errores de identificación, omisiones documentales o inconsistencias en sus registros. La revisión institucional no debería utilizarse para alterar discrecionalmente los criterios de cálculo: cualquier corrección tendría que quedar sustentada y registrada.

Esta fase conserva la finalidad del procedimiento de observaciones previsto en el manuscrito original, pero precisa la necesidad de mantener trazabilidad entre los datos recibidos, las correcciones aceptadas y los resultados finalmente comunicados.

8.4. Comunicación y seguimiento de mejoras

Concluida la revisión, el sistema podría emitir un informe técnico y una síntesis pública. Ambos deberían identificar los servicios y períodos incluidos, las fuentes empleadas y las condiciones de interpretación. La publicación de información detallada tendría que respetar las restricciones aplicables a los datos utilizados.

El cierre de la evaluación daría paso al examen de los hallazgos por las instituciones participantes. Por ejemplo, un registro de demoras podría justificar una revisión del procedimiento correspondiente; una baja cobertura de encuestas podría indicar la necesidad de mejorar el mecanismo de consulta. Las actuaciones posteriores deberían documentarse para distinguir entre problemas identificados, medidas previstas y cambios efectivamente observados.

El manuscrito original también propone revisiones metodológicas periódicas y evaluaciones externas. Sus intervalos específicos deberán definirse conforme a las

capacidades y acuerdos de una futura implementación, en lugar de presentarse como obligaciones ya vigentes.

9. TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDADES Y MEJORA CONTINUA

La sostenibilidad del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) dependería de que sus procedimientos puedan examinarse, sus responsabilidades estén claramente delimitadas y sus resultados se utilicen para revisar la gestión.

En esta propuesta, transparencia, responsabilidad institucional y mejora continua constituyen condiciones complementarias: la primera permite conocer cómo se produce la información; la segunda identifica quién responde por cada etapa; y la tercera vincula los hallazgos con actuaciones susceptibles de seguimiento.

El manuscrito original incorpora la publicación de informes técnicos y versiones dirigidas a la ciudadanía, así como revisiones metodológicas y evaluaciones externas. Estos elementos se conservan como parte del diseño, sin presentarlos como mecanismos actualmente establecidos.

9.1. Transparencia metodológica y acceso a los resultados

La transparencia del SIREGECAM debería comenzar antes de la publicación de cualquier puntuación. Cada evaluación necesitaría poner a disposición las definiciones de sus indicadores, las fuentes utilizadas, los períodos examinados y las reglas de cálculo. También correspondería explicar las modificaciones metodológicas y sus posibles efectos sobre la comparación entre períodos.

Se proponen dos productos de comunicación complementarios. El informe técnico documentaría los procedimientos, la cobertura y las limitaciones de los datos. La síntesis ciudadana presentaría los hallazgos en lenguaje comprensible, sin omitir información indispensable para interpretarlos.

La OCDE (2020) identifica el acceso y la difusión de las evaluaciones como mecanismos que pueden favorecer el uso de sus resultados por parte de responsables públicos y otros actores interesados.

El acceso público deberá conciliarse con la protección de la información que corresponda resguardar. La transparencia de un indicador no exige divulgar respuestas individuales identificables: requiere que sus definiciones, procedimientos y resultados publicables puedan conocerse y examinarse.

9.2. Responsabilidades y revisión de la información

La distribución de funciones propuesta en el apartado 5.6 deberá reflejarse en procedimientos verificables. Las municipalidades participantes responderían por la procedencia y documentación de los registros suministrados; la Unidad Técnica Regional, por las revisiones de consistencia y los cálculos; y la instancia colegiada de gobernanza, por el examen de los criterios generales y las controversias previstas en el diseño.

Esta distribución no sustituiría las competencias legales de las entidades públicas ni convertiría al SIREGECAM en un órgano de control. Su finalidad sería establecer responsabilidades internas para la producción y utilización de información de evaluación, distinguiéndolas de las obligaciones institucionales que correspondan conforme al marco jurídico aplicable.

Cuando se identifique un error, debería conservarse constancia del dato original, la observación recibida, la corrección efectuada y su justificación. De ese modo, una actualización no eliminaría la posibilidad de reconstruir cómo se obtuvo un resultado anterior.

9.3. De los hallazgos a la mejora institucional

La mejora continua exigiría que los informes conduzcan a preguntas y actuaciones concretas. Si una evaluación identifica problemas en un servicio, la municipalidad correspondiente podría revisar sus procedimientos, determinar qué información adicional necesita y formular medidas de mejora con responsables y plazos definidos.

El seguimiento debería distinguir entre acciones previstas, acciones ejecutadas y cambios observados. Registrar que se aprobó un plan no equivale a acreditar su ejecución; del mismo modo, ejecutar una medida no demuestra automáticamente que haya mejorado la experiencia ciudadana.

La OCDE (2020) señala que uno de los desafíos de los sistemas de evaluación es conseguir que sus resultados se incorporen efectivamente a los procesos de decisión, y examina mecanismos institucionales de respuesta y seguimiento.

En el SIREGECAM, los informes de seguimiento podrían registrar qué hallazgos fueron examinados, qué decisiones se adoptaron y qué información posterior permitiría revisar sus resultados. Este procedimiento contribuiría al aprendizaje institucional sin atribuir efectos a medidas que todavía no hayan sido evaluadas.

9.4. Actualización del sistema y revisión externa

El diseño original contempla revisiones periódicas de la metodología y evaluaciones externas. Antes de implementar estos mecanismos, correspondería precisar su alcance,

periodicidad, responsables y recursos necesarios. La revisión metodológica podría examinar la vigencia de las fichas de indicadores, la disponibilidad de fuentes y la consistencia de los procedimientos de normalización y agregación. Una evaluación externa, por su parte, podría estudiar aspectos como la calidad del proceso y el uso institucional de sus resultados.

La OCDE (2020) distingue la institucionalización, la calidad y el uso de la evaluación como componentes de un enfoque sistémico. Esta perspectiva ofrece un referente para revisar no solo la solidez de los cálculos del IRE-GPCM, sino también las condiciones organizacionales necesarias para que el SIREGECAM funcione y sus informes sean examinados.

10. CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN Y SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

El desarrollo del Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) y del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) permite formular una propuesta para organizar la medición y el uso de información sobre la gestión local.

Su eventual implementación, sin embargo, requeriría resolver cuestiones metodológicas, institucionales y financieras antes de incorporar sus resultados a procesos regulares de evaluación.

El manuscrito original plantea una institucionalización progresiva, iniciada con una fase piloto y seguida de una ampliación territorial. Esta orientación gradual se conserva, aunque las metas de cobertura y los resultados previstos deberán tratarse como aspiraciones de planificación, no como compromisos aprobados ni logros asegurados.

10.1. Condiciones metodológicas y disponibilidad de información

La primera condición sería disponer de indicadores definidos, fuentes identificables y procedimientos de recopilación que puedan aplicarse de forma consistente. Antes de calcular el IRE-GPCM, correspondería examinar la cobertura de sus cuatro dimensiones Gestión Estratégica de Proyectos, Cultura Organizacional, Calidad Técnica del Servicio y Calidad de Atención y Satisfacción Ciudadana y comprobar que los datos representen los conceptos propuestos.

Una aplicación inicial permitiría revisar las fichas técnicas, detectar dificultades de registro y estudiar la pertinencia de los métodos de normalización y agregación. También serviría para determinar qué indicadores pueden compararse entre municipalidades y cuáles necesitan interpretarse exclusivamente en relación con un servicio o contexto particular.

La fase piloto tendría una finalidad de aprendizaje y revisión del instrumento. No se consideraría suficiente obtener puntuaciones: habría que documentar cómo se construyeron, qué información quedó fuera y qué modificaciones resultaron necesarias.

10.2. Condiciones institucionales y sostenibilidad operativa

La segunda condición consistiría en establecer acuerdos sobre las responsabilidades de las entidades participantes. Las municipalidades tendrían que identificar sus fuentes y responsables de información; la instancia técnica propuesta necesitaría recursos y personal para verificar datos y documentar los cálculos; y la instancia de gobernanza requeriría procedimientos claros para revisar criterios metodológicos y atender observaciones.

La continuidad del sistema también dependería de prever los costos de capacitación, recopilación, soporte tecnológico y elaboración de informes. El manuscrito original contempla la integración presupuestaria y la posibilidad de crear mecanismos de financiamiento para el fortalecimiento institucional.

Estas alternativas pertenecen a la propuesta de desarrollo futuro y necesitarían evaluación de viabilidad, definición de competencias y decisiones formales de las instituciones correspondientes.

No debería suponerse que una plataforma digital resolverá por sí sola las dificultades de medición. Su utilidad dependería de la calidad de los registros, de la claridad de los procedimientos y de la capacidad de los equipos para mantenerlos.

10.3. Aplicación gradual y diferenciación territorial

La ampliación del SIREGECAM tendría que considerar las diferencias entre municipalidades. El manuscrito original propone distinguir perfiles territoriales y adaptar los procesos de incorporación, la asistencia técnica y la complejidad de los indicadores a las condiciones institucionales de cada grupo.

Esta orientación puede traducirse en una aplicación gradual: comenzar con servicios y entidades cuyas fuentes estén identificadas, examinar las dificultades encontradas y ampliar el alcance cuando existan condiciones para hacerlo. La incorporación de nuevos municipios debería acompañarse de una revisión de la comparabilidad, en lugar de asumir que la expansión territorial mantiene automáticamente las propiedades de la medición.

Asimismo, cualquier uso del índice para establecer incentivos, asignar recursos o imponer obligaciones exigiría una justificación independiente y el respeto de las competencias institucionales aplicables. La propuesta académica no establece por sí misma esos mecanismos.



Figura 13. Síntesis conceptual del capítulo

CAPÍTULO VI

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA BASADA EN EVIDENCIA. HOJA DE RUTA HACIA 2035

PROYECCIÓN ESTRATÉGICA Y POSIBILIDADES DE IMPLEMENTACIÓN

AUTORES(AS)

***MG. HILMER RUBÉN JAIME BELLEZA
C.P. MONICA APOLAYA SALDAÑA***



1. INTRODUCCIÓN

Los capítulos anteriores establecieron los fundamentos del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA), examinaron experiencias documentales latinoamericanas y desarrollaron dos instrumentos complementarios: el Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) y el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM). El desafío que aborda este capítulo es distinto del diseño técnico: determinar bajo qué condiciones estos instrumentos podrían incorporarse de manera sostenida al funcionamiento de las instituciones municipales.

La Hoja de Ruta hacia 2035 retoma la propuesta de transición institucional del manuscrito original, que articula implementación progresiva, sostenibilidad financiera, ampliación territorial y revisión de posibles escenarios futuros. El año 2035 constituye un horizonte de planificación, no una fecha en la que pueda darse por asegurada la implantación del sistema.

Institucionalizar la gobernanza basada en evidencia supone ir más allá de producir indicadores. Implica establecer responsabilidades para generar y revisar información, disponer de capacidades para interpretarla y crear procedimientos mediante los cuales los hallazgos puedan examinarse en las decisiones ordinarias de gestión. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) distingue tres componentes relacionados en los sistemas de evaluación: su institucionalización, la calidad de las evaluaciones y la utilización de sus resultados.

Desde esta perspectiva, la hoja de ruta no presenta al GPC-CA como un modelo ya validado ni al IRE-GPCM y al SIREGECAM como instrumentos oficiales en funcionamiento. Propone una secuencia de desarrollo y comprobación que permitiría estudiar su viabilidad antes de ampliar su alcance o considerar decisiones institucionales vinculadas con sus resultados.

2. IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA DEL SISTEMA

El manuscrito original organiza la implementación del SIREGECAM en cuatro fases: una etapa piloto, una ampliación regional inicial, una posible consolidación normativa y un horizonte de madurez institucional. Se conserva esa estructura, pero se reformulan sus condiciones de avance para evitar que los objetivos previstos se presenten como resultados obtenidos o inevitables.

La progresividad responde a una exigencia metodológica: antes de ampliar un sistema de evaluación, es necesario comprobar que sus indicadores, procedimientos y responsabilidades pueden funcionar en el ámbito inicialmente definido. La OCDE (2019) señala que los resultados de los procesos de descentralización dependen de su diseño e implementación, de las capacidades subnacionales y de la coordinación entre niveles de gobierno.

2.1. Primera fase: pilotaje y ajuste metodológico

La fase inicial se concentraría en un conjunto delimitado de municipalidades y servicios. Su objetivo sería examinar si pueden obtenerse datos pertinentes para las cuatro dimensiones del IRE-GPCM, si las fichas de indicadores resultan comprensibles y si los procedimientos propuestos para el SIREGECAM son operativamente viables.

Durante el pilotaje correspondería revisar la calidad de los registros, identificar indicadores no aplicables y documentar las dificultades de recopilación. Asimismo, podrían ensayarse alternativas de normalización y ponderación, acompañadas de análisis de sensibilidad. Calcular valores preliminares no equivaldría a validar el índice: la fase tendría que producir evidencia sobre las propiedades y limitaciones del instrumento.

El desarrollo de un soporte digital podría iniciarse en esta etapa, siempre que responda a necesidades identificadas en la recopilación y revisión de información. El producto esperado sería una versión revisada del diseño metodológico y operativo, no una plataforma cuya eficacia se presuma de antemano.

2.2. Segunda fase: ampliación territorial inicial

La incorporación de nuevas municipalidades dependería de los resultados del pilotaje. Antes de ampliar la cobertura, sería necesario comprobar qué indicadores pueden utilizarse de forma consistente en distintos contextos y qué adaptaciones requieren determinados servicios.

El manuscrito original contempla capacitación de equipos municipales e integración gradual con sistemas administrativos existentes. Estas líneas de trabajo se mantienen como posibilidades de desarrollo, sujetas a acuerdos institucionales, compatibilidad de datos y disponibilidad de recursos.

En esta fase, los informes podrían mostrar indicadores y perfiles descriptivos de las entidades participantes, con sus respectivas condiciones de cobertura. No correspondería establecer clasificaciones generales de municipalidades mediante umbrales cuya validez no haya sido examinada.

2.3. Tercera fase: consolidación institucional y examen de alternativas normativas

Si las etapas anteriores proporcionaran resultados metodológicos suficientes y existiera voluntad de participación institucional, podría estudiarse la incorporación del SIREGECAM a procedimientos regulares de planificación, seguimiento y evaluación.

Esta etapa requeriría definir formalmente las responsabilidades de las entidades participantes, la continuidad de los equipos técnicos y los mecanismos de revisión metodológica. También podría examinarse su articulación con instrumentos

presupuestarios, sin convertir automáticamente una puntuación del IRE-GPCM en criterio de asignación de recursos.

El manuscrito original plantea vínculos con el presupuesto por resultados e incentivos financieros. Su eventual adopción exigiría una evaluación específica de viabilidad y de sus implicaciones institucionales y jurídicas; la formulación académica de la hoja de ruta no establece esas disposiciones.

2.4. Cuarta fase: horizonte de sostenibilidad hacia 2035

La etapa final representa el horizonte al que podría orientarse el proceso: un sistema con responsabilidades estables, procedimientos de evaluación documentados, revisión externa y mecanismos accesibles de comunicación de resultados. El manuscrito original identifica estos elementos como parte de su visión de madurez institucional.

La sostenibilidad no debería definirse únicamente por el número de municipalidades incorporadas. También tendría que examinarse si los registros mantienen su calidad, si las metodologías se actualizan de forma transparente y si las instituciones documentan cómo utilizan los hallazgos.

La OCDE (2020) subraya que la institucionalización de la evaluación, su calidad y su uso deben considerarse conjuntamente.

En consecuencia, el avance entre fases estaría condicionado por capacidades y resultados comprobables, no solo por el cumplimiento de un calendario. Las duraciones y metas de cobertura previstas en el manuscrito original deberán ajustarse cuando se disponga de información suficiente para planificar una aplicación concreta.

3. INTEGRACIÓN PRESUPUESTAL Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La sostenibilidad del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) dependería de que las instituciones participantes puedan financiar sus actividades de manera continua y utilizar la información producida sin comprometer la atención de sus responsabilidades ordinarias.

La hoja de ruta original contempla la articulación con el presupuesto por resultados y la posibilidad de establecer un Fondo Regional de Mejora Institucional. Ambas iniciativas se conservan como alternativas por estudiar, no como mecanismos aprobados o recursos actualmente disponibles.

La integración presupuestal debe distinguir dos cuestiones: cómo financiar el funcionamiento del sistema de evaluación y cómo incorporar sus hallazgos a la planificación del gasto municipal. La primera se relaciona con su viabilidad operativa; la segunda, con el uso institucional de la evidencia. Resolver una no garantiza automáticamente la otra.

3.1. Financiamiento de la operación y continuidad del sistema

Una eventual implementación del SIREGECAM requeriría estimar los recursos necesarios para elaborar y actualizar indicadores, capacitar equipos, recopilar y verificar información, mantener herramientas tecnológicas y preparar informes. A esos componentes se añadirían las actividades de revisión metodológica y, cuando correspondiera, evaluación externa.

La estimación financiera tendría que distinguir los costos iniciales como el diseño de instrumentos y la preparación de los equipos de los costos recurrentes, asociados con la actualización de datos, el soporte técnico y la comunicación de resultados. Esta separación permitiría examinar si una institución puede iniciar una experiencia piloto y, especialmente, si dispone de condiciones para sostenerla después.

La OCDE (2020) identifica los recursos financieros, las capacidades del personal y la disponibilidad de datos entre los desafíos de la institucionalización de la evaluación. Su análisis se centra en arreglos institucionales de alcance gubernamental; por ello, constituye una referencia para formular preguntas de diseño, no una estimación de costos aplicable directamente a los municipios considerados en esta obra.

En el SIREGECAM, las responsabilidades de financiamiento deberían definirse junto con las funciones de cada participante. Antes de crear nuevas estructuras o adquirir tecnología, correspondería examinar qué capacidades existentes podrían aprovecharse y qué necesidades requieren recursos adicionales.

3.2. Incorporación de la evidencia a la planificación presupuestaria

El uso presupuestario del IRE-GPCM exigiría diferenciar entre informar una decisión y determinarla automáticamente. Un indicador podría ayudar a identificar cuestiones que requieren revisión, pero no sustituiría el examen de las competencias municipales, las necesidades de la población, los costos de los servicios y las demás consideraciones propias de la planificación pública.

La OCDE (2019) define la presupuestación por resultados como el uso sistemático de información sobre desempeño para fundamentar decisiones presupuestarias, ya sea como insumo directo o como información contextual. También advierte sobre las dificultades de vincular mecánicamente las asignaciones financieras con indicadores de resultados.

En consecuencia, no se propone utilizar una futura puntuación del IRE-GPCM como fórmula automática para aumentar o reducir recursos municipales. Antes de considerar aplicaciones presupuestarias sería necesario disponer de un índice suficientemente examinado, comprender las diferencias de contexto y establecer procedimientos institucionales para interpretar sus hallazgos.

La información del SIREGECAM podría incorporarse, en cambio, a los documentos de planificación y seguimiento como un insumo adicional: permitiría identificar necesidades de información, fundamentar el examen de problemas concretos y documentar las decisiones adoptadas. Su utilización efectiva tendría que verificarse en cada experiencia de implementación.

3.3. Alternativas de financiamiento para el fortalecimiento institucional

El manuscrito original propone estudiar un Fondo Regional de Mejora Institucional, con posibles aportes de recursos ordinarios, cooperación y otras fuentes de financiamiento. No presenta, sin embargo, un fondo constituido, compromisos financieros confirmados ni una evaluación de viabilidad. Por tanto, su creación permanece como una posibilidad de desarrollo que requeriría definir objetivos, responsables, fuentes autorizadas y procedimientos de administración.

Si se examinara esta alternativa, sería importante distinguir los recursos destinados a operar el sistema de evaluación de aquellos dirigidos a mejorar capacidades y servicios municipales. Asimismo, los criterios para acceder a apoyos institucionales tendrían que considerar las necesidades identificadas y las diferencias de capacidad entre municipalidades, sin equiparar automáticamente una menor puntuación con un menor derecho a recibir asistencia.

La sostenibilidad financiera también podría estudiarse mediante acuerdos de colaboración y aprovechamiento de registros administrativos existentes. Estas opciones deberían valorarse por su viabilidad y sus costos reales; no cabe presumir que compartir información o digitalizar procedimientos producirá ahorros sin examinarlos.

3.4. Condiciones para una articulación presupuestaria responsable

La hoja de ruta deberá precisar progresivamente qué actividades requieren financiamiento, quién asumiría cada responsabilidad y cómo se revisaría la continuidad de los recursos. La incorporación del IRE-GPCM a procesos presupuestarios, por su parte, tendría que responder a una evaluación específica de sus usos posibles y al marco de competencias aplicable.

La contribución financiera del SIREGECAM no radicaría en sustituir las decisiones presupuestarias por puntuaciones, sino en aportar información examinable sobre determinados aspectos de la gestión y los servicios. Esta función solo podría sostenerse mediante recursos suficientes, responsabilidades definidas y procedimientos transparentes.

4. ESCALAMIENTO TERRITORIAL Y DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL

La ampliación territorial del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) requeriría reconocer que las municipalidades no disponen de

condiciones idénticas para producir, verificar y utilizar información. El manuscrito original propone una incorporación diferenciada según características territoriales y capacidades institucionales, acompañada de asistencia técnica y mecanismos de colaboración entre gobiernos locales.

El escalamiento no consistiría únicamente en aumentar el número de municipalidades participantes. También supondría comprobar si los procedimientos del sistema pueden aplicarse en contextos distintos sin perder claridad metodológica ni imponer cargas de registro desproporcionadas.

4.1. Perfiles territoriales y diagnóstico de capacidades

La hoja de ruta original distingue tres perfiles orientativos: municipios metropolitanos, municipios intermedios y municipios rurales o de baja capacidad institucional. Esta clasificación ofrece un punto de partida para organizar la incorporación progresiva, pero requiere una precisión: la condición rural no equivale necesariamente a una baja capacidad administrativa, del mismo modo que una municipalidad metropolitana no dispone automáticamente de registros completos o procedimientos consolidados.

Por ello, antes de asignar una modalidad de participación convendría elaborar un diagnóstico de cada entidad. Este examen podría considerar las competencias y servicios a su cargo, la disponibilidad de personal, la existencia de registros administrativos, los medios para consultar a los usuarios y las posibilidades de mantener una recopilación periódica.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) señala que las capacidades de los gobiernos subnacionales varían considerablemente dentro de un mismo país y que los enfoques uniformes no siempre responden a sus diferencias de escala, recursos y responsabilidades. Esta observación respalda la necesidad de estudiar las condiciones de cada municipio antes de definir su modalidad de incorporación al SIREGECAM.

4.2. Incorporación gradual y asistencia técnica diferenciada

La información obtenida en el diagnóstico permitiría establecer un alcance inicial adecuado para cada municipalidad. Una entidad con registros consolidados podría comenzar con un conjunto más amplio de servicios e indicadores; otra que todavía deba organizar sus fuentes podría iniciar con un servicio delimitado y un número menor de variables verificables.

Esta adaptación debería afectar principalmente el ritmo de incorporación, la asistencia necesaria y el alcance inicial de la evaluación, no modificar silenciosamente el significado de los indicadores. Si dos municipalidades utilizan definiciones o períodos incompatibles, sus resultados no deberían presentarse como directamente comparables.

La asistencia técnica podría concentrarse en tareas concretas: elaborar fichas de indicadores, identificar responsables de datos, organizar registros existentes y revisar la aplicación de instrumentos de consulta ciudadana. Su propósito sería desarrollar capacidades que permitan sostener la evaluación, en lugar de depender indefinidamente de apoyo externo.

La Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno (2014) incluye el fortalecimiento de capacidades y el aprendizaje entre niveles de gobierno entre sus principios. Para el SIREGECAM, estos referentes orientan el diseño de apoyos diferenciados, sin demostrar de antemano que una modalidad específica producirá mejores resultados.

4.3. Interoperabilidad y aprovechamiento de sistemas existentes

El manuscrito original contempla una plataforma digital capaz de relacionarse con registros financieros, administrativos y de transparencia. Esta posibilidad podría reducir la duplicación de tareas de captura si las fuentes resultaran compatibles, aunque los ahorros operativos y la interoperabilidad efectiva tendrían que comprobarse durante su desarrollo.

Antes de establecer conexiones tecnológicas sería necesario examinar las definiciones de los datos, los permisos de acceso, la frecuencia de actualización y las responsabilidades sobre su calidad. Una plataforma compartida no resolvería por sí sola las diferencias entre los procedimientos municipales.

Asimismo, la incorporación al sistema debería prever alternativas operativas para las entidades que no puedan utilizar todas las funcionalidades digitales desde el inicio. La prioridad sería conservar información verificable y procedimientos consistentes, sin condicionar toda la evaluación a la disponibilidad inmediata de una infraestructura tecnológica determinada.

4.4. Cooperación y aprendizaje intermunicipal

La hoja de ruta también propone redes de aprendizaje y mecanismos de acompañamiento entre municipalidades. Estos espacios podrían facilitar el intercambio de experiencias sobre elaboración de registros, atención ciudadana y organización de evaluaciones, siempre que se documenten las características de cada práctica y las condiciones de su posible adaptación.

La recomendación de la OCDE sobre inversión pública contempla la coordinación horizontal entre gobiernos subnacionales como un medio para abordar asuntos que requieren colaboración a una escala territorial más amplia (OCDE, 2014). En el SIREGECAM, esta orientación podría traducirse en actividades conjuntas de capacitación o revisión metodológica, sujetas a los acuerdos y competencias de las entidades participantes.

En síntesis, el escalamiento territorial propuesto combinaría un marco metodológico común con modalidades de incorporación ajustadas a las condiciones institucionales. Su avance tendría que examinarse mediante la calidad de los datos, la continuidad de los procedimientos y la posibilidad de interpretar los resultados de cada entidad.

5. ESCENARIOS PROSPECTIVOS HACIA 2035

La Hoja de Ruta hacia 2035 incorpora un ejercicio de prospectiva para examinar cómo podría desarrollarse el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) bajo distintas condiciones institucionales. El manuscrito original plantea tres escenarios que varían según el alcance de la implementación, la articulación presupuestaria y los mecanismos de evaluación.

Esta estructura se conserva, pero sus cifras de cobertura y afirmaciones sobre mejoras futuras se tratan como supuestos del planteamiento original, no como proyecciones sustentadas en un modelo de estimación.

La prospectiva estratégica no busca determinar un futuro único. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, s. f.) la describe como una aproximación sistemática para explorar futuros plausibles y preparar decisiones frente a la incertidumbre. Los escenarios son, por tanto, herramientas para examinar implicaciones y necesidades de preparación, no predicciones sobre lo que necesariamente ocurrirá.

5.1. Escenario de implementación parcial

El primer escenario supone que el SIREGECAM comienza a operar en un conjunto limitado de municipalidades, con recursos restringidos y una articulación todavía incipiente con los procedimientos institucionales de planificación. En estas condiciones hipotéticas, la actividad del sistema se concentraría en reunir información, mantener algunos indicadores y resolver dificultades operativas de la recopilación.

La principal cuestión por examinar sería la continuidad del proceso evaluativo. Una experiencia inicial podría producir informes útiles para los servicios incluidos y, aun así, enfrentar dificultades para mantener actualizadas las bases de datos o incorporar nuevas entidades. La cobertura limitada tampoco permitiría presentar los resultados como representativos de la totalidad de municipalidades de una región.

Este escenario orienta preguntas sobre los recursos mínimos de operación, la permanencia de los equipos técnicos y los mecanismos necesarios para conservar los datos y aprendizajes de una experiencia piloto.

5.2. Escenario de articulación regional gradual

El segundo escenario contempla acuerdos de participación entre un conjunto más amplio de municipalidades, procedimientos compartidos de recopilación y una mayor

coordinación entre las instancias técnicas y administrativas. También supone que las entidades participantes examinan los informes del sistema dentro de sus procesos ordinarios de seguimiento.

En este contexto hipotético, la ampliación territorial plantearía un desafío adicional: mantener la consistencia de los indicadores sin desconocer las diferencias entre municipios y servicios. La incorporación de nuevas entidades exigiría revisar la cobertura de las fuentes, las necesidades de asistencia técnica y las condiciones de comparación.

Este escenario permitiría estudiar qué acuerdos facilitan el trabajo conjunto, qué costos requiere sostenerlo y cómo documentar el uso de los hallazgos. No presupone que una mayor cobertura produzca automáticamente mejoras en la calidad de atención o la satisfacción ciudadana.

5.3. Escenario de integración institucional ampliada

El tercer escenario supone que el SIREGECAM cuenta con responsabilidades formalmente definidas, financiamiento para sus actividades recurrentes y procedimientos estables de revisión metodológica. La información producida podría examinarse junto con otros insumos de planificación, y una evaluación externa permitiría revisar periódicamente el funcionamiento del propio sistema.

La integración institucional no equivaldría, por sí sola, a una mejora comprobada del desempeño municipal. Su alcance tendría que examinarse mediante evidencias sobre la calidad de los datos, la utilización de los informes y los cambios observados en servicios identificables. Tampoco convertiría automáticamente al IRE-GPCM en un criterio válido para distribuir recursos o establecer categorías oficiales de municipalidades.

La pregunta central de este escenario sería qué condiciones permitirían sostener una evaluación revisable y útil para las instituciones, sin depender exclusivamente de la continuidad de una plataforma tecnológica o de un equipo determinado.

5.4. Utilidad de los escenarios para la hoja de ruta

Los tres escenarios no representan etapas obligatorias ni resultados entre los cuales pueda elegirse de antemano uno como desenlace. Su utilidad consiste en contrastar supuestos: disponibilidad de recursos, acuerdos institucionales, calidad de los registros, capacidad de coordinación y continuidad de los procedimientos. La OCDE (2024) propone utilizar la prospectiva para poner a prueba estrategias frente a distintas condiciones futuras y preparar respuestas adaptables.

Las cifras de cobertura de 60 %, más de 80 % y 100 % incluidas en el manuscrito original carecen, en los materiales examinados, de una base de cálculo que permita interpretarlas como probabilidades o pronósticos. Por ello, no se incorporan como metas cuantitativas de esta versión. Una futura planificación podría establecer objetivos

medibles cuando se hayan definido el ámbito territorial, la línea de base y los recursos disponibles.

6. PROYECCIÓN ESTRUCTURAL DEL SISTEMA HACIA 2035

La proyección estructural del Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) examina qué capacidades y prácticas institucionales tendrían que desarrollarse para que la evaluación forme parte de la gestión municipal cotidiana. El manuscrito original vincula su horizonte de 2035 con la profesionalización de la gestión de proyectos, el fortalecimiento de la cultura organizacional, la calidad técnica de los servicios, la satisfacción ciudadana y la transparencia. En esta edición, esos elementos se mantienen como ámbitos de desarrollo propuestos, cuyo avance deberá examinarse mediante información verificable.

6.1. Profesionalización de la gestión y continuidad organizacional

Una primera dimensión de la proyección corresponde a la capacidad de las municipalidades para gestionar proyectos y producir información de manera continua. La eventual utilización del GPC-CA requeriría responsabilidades definidas, personal preparado y procedimientos que permitan conservar los registros más allá de la duración de una intervención o de los cambios en los equipos de trabajo.

La profesionalización no debería identificarse únicamente con la realización de capacitaciones. Su desarrollo podría examinarse mediante evidencias sobre la aplicación de procedimientos, la documentación de decisiones y la capacidad de los equipos para revisar problemas encontrados durante la ejecución de proyectos.

El SIREGECAM podría contribuir a organizar esa información si sus responsabilidades técnicas y sus mecanismos de revisión llegaran a establecerse formalmente. La continuidad institucional dependería de prácticas y capacidades sostenidas, no solo de la disponibilidad de una plataforma digital.

6.2. Cultura organizacional y aprendizaje institucional

El manuscrito original contempla una cultura organizacional orientada a resultados como parte de su visión de largo plazo.

Para esta propuesta, ello supone que la información producida mediante la evaluación pueda ser examinada por las áreas responsables y utilizada para formular preguntas sobre el funcionamiento de los proyectos y servicios.

Una práctica de aprendizaje institucional requeriría distinguir los problemas de registro de las dificultades de prestación. Si un indicador muestra información incompleta, la primera actuación podría ser revisar cómo se recopilan los datos; si revela una situación

desfavorable en un servicio, correspondería examinar sus posibles explicaciones mediante fuentes adicionales.

El seguimiento de esas revisiones permitiría documentar qué hallazgos fueron considerados, qué medidas se acordaron y qué información posterior se obtuvo. Así, el valor del sistema no residiría exclusivamente en emitir informes periódicos, sino en establecer una relación trazable entre evaluación y gestión.

6.3. Calidad de los servicios y experiencia ciudadana

La proyección hacia 2035 también comprende la calidad técnica de los servicios municipales y la experiencia de quienes los utilizan. Estos ámbitos exigen fuentes diferenciadas: los registros operativos permitirían observar aspectos de la prestación, mientras que los instrumentos dirigidos a usuarios aportarían información sobre la atención recibida y su valoración.

En una futura aplicación del GPC-CA, el examen de ambas perspectivas debería referirse a servicios, poblaciones y períodos identificables. Por ejemplo, una modificación del procedimiento de atención podría estudiarse mediante registros de funcionamiento y consultas a las personas usuarias del servicio intervenido.

Esta articulación permitiría investigar posibles cambios, pero no autoriza a anticipar que la implementación del SIREGECAM elevará por sí misma la satisfacción ciudadana. Esa afirmación requeriría resultados obtenidos mediante un diseño de evaluación adecuado.

6.4. Transparencia y sostenibilidad del sistema

El horizonte estructural incluye, finalmente, procedimientos para explicar cómo se generan y utilizan los resultados. La transparencia del SIREGECAM comprendería la publicación de metodologías, la identificación de fuentes y la comunicación de las condiciones que hacen posible o limitan determinadas comparaciones.

Su sostenibilidad también requeriría revisar periódicamente los indicadores y los procedimientos institucionales. Si cambian las características de un servicio o las fuentes disponibles, el sistema tendría que documentar las modificaciones y examinar sus efectos antes de presentar nuevas mediciones como comparables con las anteriores.

7. HOJA DE RUTA 2035: INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO DE GOBERNANZA MUNICIPAL

La Hoja de Ruta 2035 integra los componentes desarrollados en esta obra y plantea las condiciones para su eventual incorporación a la gestión municipal. El Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) proporciona el marco conceptual; el Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) propone una

estructura de medición; y el Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) organiza las responsabilidades y procedimientos que requeriría producir, revisar y utilizar esa información.

El manuscrito original concibe la hoja de ruta como una transición desde el diseño del modelo hacia su institucionalización. La presente edición conserva ese propósito y precisa su alcance: se trata de una propuesta académica de implementación progresiva, no de un sistema ya validado, adoptado o financiado.

7.1. Articulación de los componentes de la propuesta

La contribución del GPC-CA consiste en relacionar analíticamente la gestión de proyectos con las condiciones organizacionales, la calidad técnica de los servicios y la experiencia ciudadana. Esa relación orienta preguntas de investigación y evaluación; no constituye, por su formulación, una demostración de efectos entre las dimensiones.

El IRE-GPCM traduce el marco conceptual en una propuesta de indicadores. Su eventual cálculo requeriría comprobar la pertinencia de las variables, la calidad de las fuentes, las condiciones de comparabilidad y las consecuencias de las decisiones de normalización, ponderación y agregación. El SIREGECAM, por su parte, establecería un entorno organizativo para mantener esos procedimientos y someter sus resultados a revisión.

El vínculo entre los tres componentes es secuencial, pero no automático: disponer de una modelo conceptual no valida un índice, y obtener un índice no institucionaliza por sí solo un sistema de evaluación. Cada componente exige comprobaciones y decisiones específicas antes de avanzar al siguiente.

7.2. Condiciones para la institucionalización hacia 2035

Los apartados precedentes han establecido una ruta de desarrollo basada en el pilotaje, la ampliación territorial gradual, el examen de alternativas de consolidación institucional y la revisión periódica del funcionamiento del sistema. El tránsito entre estas etapas debería depender de evidencias sobre la disponibilidad de datos, la consistencia de los indicadores, las capacidades de los equipos y la continuidad de los recursos, antes que del cumplimiento de fechas predeterminadas.

Esta orientación es compatible con el enfoque sistémico de la OCDE (2020), que distingue la institucionalización de la evaluación, su calidad y el uso de sus resultados como componentes relacionados. La existencia de procedimientos formales, por tanto, debería examinarse junto con la solidez de las evaluaciones y la manera en que sus hallazgos son considerados por las instituciones.

La hoja de ruta también reconoce que la incorporación del sistema tendría que ajustarse a las competencias, servicios y capacidades de las municipalidades participantes. La OCDE (2019) señala que los resultados de los procesos de descentralización dependen, entre otros factores, de las capacidades subnacionales y de los mecanismos de

coordinación entre niveles de gobierno. Este referente sustenta la necesidad de estudiar las condiciones territoriales antes de extender procedimientos comunes de evaluación.

En consecuencia, el horizonte de 2035 no implica cobertura universal, mejoras garantizadas en los servicios ni incrementos previstos de satisfacción ciudadana. Representa un marco temporal para organizar decisiones, documentar avances y revisar la viabilidad de la propuesta.

8. CONCLUSIONES

La gobernanza municipal basada en evidencia plantea una pregunta que atraviesa toda esta obra: ¿cómo pueden los gobiernos locales relacionar sus decisiones, sus capacidades de gestión y los recursos que administran con resultados verificables y pertinentes para la ciudadanía? Responderla exige observar la gestión municipal como un proceso que comienza con la identificación de necesidades, continúa con la planificación y ejecución de intervenciones y se prolonga hasta el funcionamiento de los servicios y la experiencia de quienes los utilizan. Esta perspectiva constituye el hilo conductor del libro *Gobernanza municipal basada en evidencia: Gestión de proyectos, calidad de atención y desempeño municipal*.

La conclusión central de la obra es de carácter conceptual y metodológico: el desempeño municipal no puede comprenderse de manera suficiente mediante una sola dimensión de la actividad administrativa. El cumplimiento de procedimientos, la ejecución presupuestaria, la entrega de productos, la calidad técnica de los servicios y la satisfacción ciudadana proporcionan información distinta. Su análisis conjunto requiere reconocer tanto las relaciones que podrían existir entre estos ámbitos como las diferencias entre lo que cada uno permite observar. La formulación inicial del libro sitúa precisamente la gestión local en la intersección de competencias, recursos, capacidades institucionales y necesidades territoriales.

8.1. De la administración de recursos a la comprensión integral de la gestión municipal

El recorrido de los seis capítulos muestra por qué resulta necesario distinguir la existencia formal de una competencia de la capacidad efectiva para ejercerla. La descentralización define ámbitos de responsabilidad, pero el funcionamiento de los gobiernos locales también depende de sus recursos, de la preparación de sus equipos y de las relaciones de coordinación que establecen. Esta distinción evita tratar a las municipalidades como organizaciones homogéneas y permite examinar sus actuaciones en relación con las condiciones de cada territorio.

La discusión sobre la transformación de la administración pública amplía, además, el significado de la gestión. La legalidad y el cumplimiento administrativo permanecen como elementos indispensables, aunque por sí solos no permiten conocer si una intervención respondió a la necesidad que justificó su formulación. De manera semejante, disponer de financiamiento o concluir una obra no demuestra

automáticamente que el servicio asociado funcione conforme a sus propósitos. La obra desarrolla esta separación entre planificación, presupuesto, ejecución y resultados como una condición para examinar con precisión las intervenciones municipales.

De esta reflexión se desprende una implicación fundamental: la información de gestión adquiere sentido cuando se vincula con preguntas claramente formuladas. Registrar actividades permite conocer qué se hizo; documentar productos permite identificar qué se entregó; examinar la prestación de un servicio permite estudiar cómo funciona; y consultar a sus usuarios aporta información sobre la experiencia de atención. Ninguna de estas perspectivas sustituye a las demás.

La gobernanza basada en evidencia no supone, por tanto, convertir las decisiones públicas en operaciones exclusivamente técnicas. La evidencia contribuye a fundamentar y revisar decisiones que también se desarrollan dentro de marcos jurídicos, responsabilidades institucionales y procesos de deliberación. La OCDE (2020) señala que su utilización requiere habilidades individuales y capacidades organizacionales para obtenerla, examinarla y aplicarla.

8.2. El GPC-CA como aporte integrador de la obra

El principal aporte conceptual del libro es la formulación del Modelo de Gestión de Proyectos y Calidad de Atención (GPC-CA) como marco para estudiar dimensiones que con frecuencia se examinan por separado. El modelo relaciona la gestión estratégica de proyectos, la cultura organizacional, la calidad técnica del servicio y la calidad de atención y satisfacción ciudadana. Su contribución consiste en hacer explícitas estas dimensiones y ofrecer una estructura desde la cual puedan formularse preguntas de investigación, diseñarse indicadores y organizarse evaluaciones posteriores.

Esta articulación sitúa a los proyectos públicos dentro de una secuencia institucional más amplia. Un proyecto no se agota en su aprobación ni en la producción de sus entregables: su relación con la gestión municipal también comprende la correspondencia con los objetivos institucionales, las condiciones de operación y los servicios que puedan derivarse de él. En ese sentido, la obra distingue la gobernanza del proyecto relacionada con su dirección, autorización y supervisión de su gestión operativa, encargada de organizar las actividades y recursos necesarios para ejecutarlo.

La cultura organizacional ocupa un lugar relevante en el modelo porque permite examinar las prácticas de coordinación, las responsabilidades y las condiciones internas que acompañan la gestión. No debe interpretarse como una explicación universal del desempeño, sino como una dimensión cuyo papel puede investigarse junto con las demás.

Por su parte, la calidad técnica del servicio y la experiencia ciudadana aportan perspectivas complementarias: un servicio puede cumplir determinados requisitos

operativos y, al mismo tiempo, presentar dificultades de acceso, información o trato de que requieran un examen específico.

El GPC-CA ofrece así una arquitectura para investigar la relación entre gestión y atención, sin reducir la experiencia de la ciudadanía a una consecuencia automática de la ejecución de proyectos. Su valor reside en ordenar el problema, precisar conceptos y orientar la obtención de información pertinente.

8.3. La evidencia documental y el alcance territorial de la propuesta

El examen de experiencias y documentos de América Latina permite situar el modelo dentro de realidades institucionales diversas. Los casos y antecedentes revisados en el capítulo IV aportan elementos para analizar prácticas de gestión, transparencia, digitalización y atención ciudadana, al tiempo que muestran la necesidad de considerar el marco en que se desarrolla cada experiencia.

La comparación documental no equivale a demostrar que un mismo procedimiento producirá resultados idénticos en municipios distintos. Su contribución a la obra es proporcionar referentes para formular preguntas más precisas: qué problemas buscó atender cada iniciativa, bajo qué condiciones se desarrolló, qué información permite conocer su funcionamiento y qué aspectos requerirían una adaptación territorial.

La diversidad municipal debe incorporarse desde el diseño de la evaluación. Una metodología común puede facilitar el examen de conceptos compartidos, pero su aplicación exige verificar las competencias, los servicios y las fuentes de datos de cada entidad.

La OCDE (2019) identifica las capacidades subnacionales y la coordinación entre niveles de gobierno como elementos relevantes para el diseño y la implementación de la descentralización.

Por ello, estandarizar no significa ignorar el contexto. Significa definir con claridad aquello que se pretende medir y establecer cuándo los datos permiten una lectura conjunta y cuándo deben interpretarse de forma diferenciada.

8.4. Del modelo conceptual a los instrumentos de evaluación

Los capítulos V y VI trasladan el planteamiento del GPC-CA al terreno instrumental e institucional mediante dos componentes complementarios. El Índice Regional Estandarizado de Gestión Pública Municipal (IRE-GPCM) propone organizar indicadores relacionados con las cuatro dimensiones del modelo.

El Sistema Regional de Evaluación de Gestión y Calidad Municipal (SIREGECAM) plantea las responsabilidades y procedimientos necesarios para recopilar, verificar, interpretar y comunicar esa información.

Esta distinción constituye uno de los resultados metodológicos de la obra. Un índice permite organizar determinadas mediciones, pero no garantiza la calidad de los datos ni establece por sí mismo quién debe revisarlos. Un sistema de evaluación, a su vez, requiere más que una fórmula: necesita definiciones compartidas, recursos, responsables y mecanismos de revisión.

La propuesta del IRE-GPCM reconoce que una cifra sintética puede facilitar ciertas lecturas, pero también ocultar diferencias entre dimensiones. Por esa razón, su eventual utilización debe conservar visibles los indicadores que la componen, sus fuentes y sus condiciones de interpretación.

El SIREGECAM amplía esta exigencia al proponer un ciclo que comprende preparación, recopilación, verificación, revisión institucional, comunicación y seguimiento.

La medición adquiere utilidad institucional cuando sus resultados pueden examinarse, discutirse y relacionarse con actuaciones documentadas. Publicar indicadores no basta para acreditar que se han comprendido los problemas de un servicio ni que se han adoptado medidas pertinentes para atenderlos.

La Hoja de Ruta hacia 2035 aporta el horizonte de desarrollo de estos instrumentos. Su lógica es progresiva: ensayar procedimientos en un ámbito delimitado, revisar sus dificultades, estudiar la ampliación territorial y considerar las condiciones necesarias para sostener una evaluación regular. El año 2035 funciona como referencia de planificación y revisión, no como garantía de implantación ni de resultados futuros.

8.5. Contribución académica, aplicación futura y horizonte de investigación

Considerada en su conjunto, la obra realiza tres contribuciones articuladas. La primera es conceptual: propone comprender la gobernanza municipal mediante la relación entre gestión de proyectos, funcionamiento institucional, calidad de los servicios y experiencia ciudadana. La segunda es metodológica: organiza esas dimensiones en una propuesta de indicadores y precisa las condiciones necesarias para interpretarlos.

La tercera es institucional: formula una ruta para examinar cómo la información podría incorporarse de manera sostenida a procedimientos de evaluación y aprendizaje.

Estas contribuciones abren una agenda de investigación definida. Será necesario estudiar la pertinencia de los indicadores del GPC-CA en servicios concretos, examinar las propiedades de medición del IRE-GPCM y observar cómo podrían funcionar los procedimientos del SIREGECAM en experiencias delimitadas.

Los resultados de esas aplicaciones permitirían revisar las relaciones propuestas por el modelo y determinar qué ajustes conceptuales, metodológicos u operativos corresponden. El desarrollo futuro también deberá conservar una distinción que resulta esencial para el uso público de la evidencia: identificar un problema, adoptar una

medida y comprobar un cambio son operaciones diferentes. Una evaluación rigurosa permite reconocer qué se sabe en cada momento y qué información adicional se necesita. En esta capacidad de revisión reside una parte sustantiva de su contribución al aprendizaje institucional.

La institucionalización, por último, no puede descansar únicamente en la continuidad de un instrumento. Requiere personas capaces de utilizar la información, procedimientos que permitan revisarla y estructuras que preserven el conocimiento acumulado. La OCDE (2020) destaca que integrar la evidencia en la actividad gubernamental exige enfoques organizacionales sostenidos, más allá de iniciativas aisladas de capacitación o producción de estudios.

9. REFLEXIÓN FINAL

La pregunta que dio origen a esta obra no encuentra su respuesta en una fórmula única ni en la acumulación de indicadores. Encuentra una vía de análisis en la articulación de propósitos públicos, capacidades institucionales, información verificable y experiencia ciudadana.

Gobernar con evidencia significa disponer de mejores elementos para comprender los problemas, explicar las decisiones y examinar sus consecuencias, sin confundir el conocimiento disponible con una certeza que todavía no se ha alcanzado.

El Modelo GPC-CA, el IRE-GPCM y el SIREGECAM constituyen, en ese marco, una propuesta conectada: el primero organiza las preguntas; el segundo plantea cómo podrían medirse determinadas dimensiones; y el tercero define cómo podría sostenerse y utilizarse institucionalmente esa medición. La Hoja de Ruta 2035 proyecta las condiciones para llevarlos del diseño a experiencias susceptibles de revisión.

El sentido final de la gobernanza municipal basada en evidencia no es medir por medir, sino hacer que la información contribuya a comprender la gestión, fundamentar las decisiones y mantener abierta la posibilidad de corregirlas.

Una administración que puede explicar qué necesidad buscó atender, qué hizo, con qué recursos, qué resultados observó y qué debe volver a examinar dispone de una base más clara para relacionar su actuación con los propósitos del servicio público.

Con esta perspectiva concluye la obra: no con la afirmación de que existe un modelo definitivo para todos los municipios, sino con una arquitectura de conocimiento que puede ponerse a prueba, adaptarse y perfeccionarse.

Su horizonte es una práctica de gobernanza en la que la evidencia no sustituya la responsabilidad de decidir, pero sí permita que las decisiones sean más comprensibles, examinables y abiertas al aprendizaje.



Figura 14. Síntesis conceptual del capítulo

REFERENCIAS

- Babakus, E., & Boller, G. W. (1992). An empirical assessment of the SERVQUAL scale. *Journal of Business Research*, 24(3), 253–268. [https://doi.org/10.1016/0148-2963\(92\)90022-4](https://doi.org/10.1016/0148-2963(92)90022-4)
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024a). Guía para el planeamiento institucional (actualizada 2024). <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/5661161-guia-para-el-planeamiento-institucional-actualizada-2024>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2024b). Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del Sinaplan (actualizada 2024). <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/5678657-guia-para-el-seguimiento-y-evaluacion-de-politicas-nacionales-y-planes-del-sinaplan-actualizada-2024>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2025). Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 054-2025/CEPLAN/PCD: Matriz estándar PEI y POI para Gobiernos Locales, versión 02. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/normas-legales/6844045-054-2025-ceplan-pcd>
- Cronin, J. J., Jr., & Taylor, S. A. (1992). Measuring service quality: A reexamination and extension. *Journal of Marketing*, 56(3), 55–68. <https://doi.org/10.1177/002224299205600304>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Fahrenkrog, S. L., Haeck, W., Abrams, F., & Whelbourn, D. (2003). PMI's organizational project management maturity model [Ponencia de congreso]. PMI Global Congress 2003—North America, Baltimore, MD. Project Management Institute. <https://www.pmi.org/learning/library/pmi-organizational-maturity-model-7666>
- Grönroos, C. (1984). A service quality model and its marketing implications. *European Journal of Marketing*, 18(4), 36–44. <https://doi.org/10.1108/EUM00000000004784>
- Hair, J. F., Risher, J. J., Sarstedt, M., & Ringle, C. M. (2019). When to use and how to report the results of PLS-SEM. *European Business Review*, 31(1), 2–24. <https://doi.org/10.1108/EBR-11-2018-0203>
- Hair, J., & Alamer, A. (2022). Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM) in second language and education research: Guidelines using an applied example. *Research Methods in Applied Linguistics*, 1(3), artículo 100027. <https://doi.org/10.1016/j.rmal.2022.100027>
- Henseler, J., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2015). A new criterion for assessing discriminant validity in variance-based structural equation modeling. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 43, 115–135. <https://doi.org/10.1007/s11747-014-0403-8>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2025. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/7311056-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2025>

- International Organization for Standardization. (2017). Project, programme and portfolio management—Guidance on governance (ISO 21505:2017). <https://www.iso.org/standard/63578.html>
- International Organization for Standardization. (2020). Project, programme and portfolio management—Guidance on project management (ISO 21502:2020). <https://www.iso.org/standard/74947.html>
- Joslin, R., & Müller, R. (2015). Relationships between a project management methodology and project success in different project governance contexts. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1377–1392. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.03.005>
- Moore, M. H., & Khagram, S. (2004). On creating public value: What business might learn from government about strategic management (Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3). John F. Kennedy School of Government, Harvard University. <https://dash.harvard.edu/entities/publication/c16c9f52-2924-47e2-b98f-5ac89f98b8a0>
- Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, 17(4), 460–469. <https://doi.org/10.1177/002224378001700405>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, & Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012850>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, & Comisión Europea, Centro Común de Investigación. (2008). Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264043466-e>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2014). Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government (OECD/LEGAL/0402). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/302>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019a). Making decentralisation work: A handbook for policy-makers. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019b). OECD good practices for performance budgeting. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020a). Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/86331250-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020b). Improving governance with policy evaluation: Lessons from country experiences. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024a). OECD survey on drivers of trust in public institutions—2024 results: Building trust in a complex policy environment. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024b). Recommendation of the Council on Human-Centred Public Administrative Services (OECD/LEGAL/0503). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0503>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025a). Government at a glance 2025. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025b). Regional development policy in Peru. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/66979f16-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2025c). Strategic foresight toolkit for resilient public policy: A comprehensive foresight methodology to support sustainable and future-ready public policy. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en>

- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12–40. <https://zenodo.org/records/14579730>
- Project Management Institute. (2018). Benefits realization management: A practice guide. <https://www.pmi.org/standards/benefits-realization>
- Sarstedt, M., Hair, J. F., Cheah, J.-H., Becker, J.-M., & Ringle, C. M. (2019). How to specify, estimate, and validate higher-order constructs in PLS-SEM. *Australasian Marketing Journal*, 27(3), 197–211. <https://doi.org/10.1016/j.ausmj.2019.05.003>
- Shmueli, G., Sarstedt, M., Hair, J. F., Cheah, J.-H., Ting, H., Vaithilingam, S., & Ringle, C. M. (2019). Predictive model assessment in PLS-SEM: Guidelines for using PLSpredict. *European Journal of Marketing*, 53(11), 2322–2347. <https://doi.org/10.1108/EJM-02-2019-0189>
- Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3), 433–448. <https://doi.org/10.1002/pam.20020>

INFORME ARBITRAJE



RED INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN GALILEO ECUADOR
RESOLUCIÓN N° REDIIGEC 2026-0043
ASAMBLEA EXTRAORDINARIA N° 019

La Red Internacional de Investigación Galileo Ecuador, registrada bajo el Nro. SENESCYT- REG-RED-22-0167; en uso de las atribuciones que les confiere los artículos 3 y 5 de su estatuto:

CONSIDERANDO

Que en plan anual de funcionamiento de REDIIGEC, se contempla las funciones propias de las actividades de investigación como estrategia para el cumplimiento de su objeto social.

CONSIDERANDO

Que se ha solicitado el proceso de arbitraje por pares de expertos, mediante la técnica doble ciego; de acuerdos a los estándares internacionales que rige la materia al siguiente: proyecto de investigación / Producto(s) educativo(s)-investigativo(s) / Prototipo(s) / Proyectos de investigación o de naturaleza editorial; titulado: **GOBERNANZA MUNICIPAL, BASADA EN EVIDENCIAS**

CONSIDERANDO

Que el Grupo de Investigación, “Promoción y difusión”, “Educación”; “Administración”, con competencias en el caso, presentaron ante la instancia de la Coordinación Académica el informe técnico pertinente, y el mismo recomendó la aprobación para publicación con aval de arbitraje, fomentando así la producción, promoción y difusión investigativa, desde la rigurosidad científica.

CONSIDERANDO

Que es atribución de esta instancia avalar las recomendaciones de las unidades operativas que conforman REDIIGEC y en todos sus capítulos internacionales, en relación a los procesos de arbitraje por pares de expertos, mediante la técnica doble ciego; en correspondencia a los estándares internacionales que rigen la materia a: proyectos de investigación / Producto(s) educativo(s)-investigativo(s) / Prototipo(s) / Proyectos de investigación o de naturaleza editorial; de instancias académicas o científicas que así lo solicitan y de acuerdo a la disponibilidad de grupos de investigación asociados a esta red que posean las credenciales académicas pertinentes entre sus miembros asociados.

CONSIDERANDO

Que la Red Internacional de Investigación Galileo Ecuador, ha sido creada para la cooperación científica y tecnológica en el cumplimiento de su objeto social.

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Auspiciar y acompañar la aprobación académica por pares de los Grupos de Investigación con competencia; en favor del desarrollo, investigación y publicación del prototipo: **GOBERNANZA MUNICIPAL, BASADA EN EVIDENCIAS**.

ARTÍCULO 2. Comuníquese a la Institución solicitante. De su conocimiento y fines pertinentes.

Dado y firmado en Guayaquil, Ecuador; a primer día del mes de octubre de dos mil veintiséis



Código de verificación Institucional



Firmado electrónicamente por:
FRANKLIN GERARDO DE
GREGORIO SALAS AULAR

Coordinador General



