

PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ

Hurtado Villanueva, Abelardo*

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad explicar el nivel de planificación local y municipal en el Perú, para ello se procedió a interpretar los resultados alcanzados en cuanto al Plan de desarrollo local concertado y el Plan operativo institucional por la municipalidades del Perú al año 2011, y con ayuda de teorías científicas se puede establecer sus implicancias y repercusiones en el desempeño municipal, el desarrollo local y desarrollo humano.

Se concluye que existe bajo nivel de planificación local y municipal en el Perú al encontrarse que el solo el 90.3% de municipalidades cuentan con Plan de desarrollo local concertado y el 47.5% con Plan operativo Institucional, el cual indica que hay una inadecuada asignación presupuestal municipal en el desarrollo local.

Palabras clave: gestión municipal, desarrollo local, planificación estratégica, planificación operativa

1. Introducción

En el marco de la gestión pública entiéndase a la gestión municipal como el conjunto de capacidades para administrar, gestionar, planificar y gobernar el territorio, sus recursos y personas. También como el proceso sistémico, flexible e integral de búsqueda de resultados, capaz de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos (Carta Iberoamericana de la calidad en la gestión pública, 2010); o como el conjunto de políticas públicas, válidas para modernizar, reformar y transformar la administración pública.

Una gestión municipal que busque lograr resultados en el sector público, cada vez menos centralizada, donde los indicadores sean una herramienta fundamental para medir el desempeño institucional, que se constituye en una cultura transformadora para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

Una gestión municipal que permita promover el desarrollo local, concebido este como la construcción social o comunidad de personas capaces de identificarse entre sí, generados a partir de las interacciones sociales y culturales, así como de la sujeción de hechos históricos culturales; el espacio en el que se concretizan las diversas iniciativas de la sociedad organizada (Vásquez, 2000); o el proceso

* Docente de la Universidad Nacional de Jaén, Sociólogo, Doctor en Planificación y Gestión.

endógeno y exógeno con similares características económicas, laborales y medioambientales, capaz de movilizar recursos y esfuerzos en torno a un proyecto común (Albuquerque,2004); o como el proceso de cambio y crecimiento económico, socio cultural, político administrativo que conduce a lograr una mejor calidad de vida en la población (Vázquez, 2000).

Una calidad de vida al igual que sostiene Sen (2000) al referirse al desarrollo humano como la expansión de las capacidades y libertades reales de los individuos, tales como: la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros, que son reconocidos por la gente como necesarios para ser creativos, productivos y vivir en paz; y como el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento, la libertad política- económica y social, que permita el ejercicio de la ciudadanía, con diferentes estilos de vida (PNUD, 1990).

Una gestión municipal que promueva un desarrollo local interconectado con otros territorios, que sea planificado con participación de los diversos actores económicos, sociales y de gobierno, y se convierta en una verdadera construcción de identidad y visión compartida a nivel local; que se capaz de articular la planificación estratégica y operativa a nivel local; en la que la planificación estratégica sea concebida como un proceso sistémico y colectivo, orientado a la construcción de una imagen futura del territorio, y de la generación de nuevos aprendizajes sociales e institucionales (GTZ, 2008); y permita construir mecanismos adecuados para la toma de decisiones y la gestión eficiente de las diversas acciones humanas.

La planificación operativa como proceso técnico- operativo institucional, que busque definir objetivos de corto plazo, lograr los resultados de la planificación estratégica, y establecer estrategias, metas, recursos y responsabilidades en el desarrollo institucional y local (GTZ, 2008).

La planificación estratégica y operativa se concretiza a través de el Plan de Desarrollo Local Concertado - PDLC y el Plan de Desarrollo Institucional- PDI, y la planificación operativa mediante el Plan Operativo Institucional- POI y el Presupuesto Institucional de Apertura- PIA.

El PDLC es un instrumento de largo plazo, que sirve para diseñar las políticas públicas locales, y permite orientar esfuerzos y recursos (actores económicos, sociales e institucionales) en el desarrollo local; y el PDI es un instrumento de mediano plazo, que expresa los lineamientos de gestión municipal, sirve para rediseñar los procesos claves de la municipalidad, en el buen desempeño local.

El POI es un instrumento de planificación operativa que consiste en priorizar, organizar y programar objetivos, resultados, metas, indicadores, acciones y recursos de la municipalidad en cada año; y el PIA es un instrumento que permite asignar recursos al POI municipal, es decir distribuye los recursos en base a las prioridades municipales de cada año fiscal.

La gestión municipal significa elaborar el presupuesto público en función a resultados, es decir, programar, asignar, ejecutar y evaluar los recursos

municipales en concordancia con los cambios específicos y positivos del bienestar ciudadano (MEF, 2009).

En este marco, surge la interrogante ¿Cuál es el nivel de planificación local y municipal en el Perú?; sabiendo que para tener una gestión eficiente en el desarrollo local, se necesita de instrumentos como el PDLC, PDI, POI y PIA, quienes además de estar articulados, son la base esencial en el proceso de planificación, asignación, ejecución y manejo de los recursos municipales. Frente a esta realidad se plantea como hipótesis que existe un bajo nivel de planificación local y municipal en el Perú.

2. Materiales y métodos

En este trabajo de investigación se procedió a analizar los resultados de la planificación local y municipal en todas las 1834 municipalidades del Perú, para ello se utilizó el método interpretativo y/o hermenéutico con el fin de interpretar estos resultados, es decir el porcentaje de instrumentos de planificación estratégica y operativa con los que cuentan las municipalidades al año 2011, como el Plan de desarrollo local concertado- PDLC y el Plan operativo institucional- POI

A través de la confrontación teórica científica se logró interpretar y comprender los datos empíricos, y explicar sus implicancias e impactos en el proceso de planificación presupuestaria municipal, el desarrollo local y el bienestar de la población en un determinado territorio.

3. Resultados y discusión

El manejo adecuado de instrumentos de planificación y gestión municipal permite lograr resultados concretos en el desarrollo local y la calidad de vida de la población. A continuación se presenta y analiza los siguientes resultados;

Tabla 1. Instrumentos de planificación de las municipalidades del Perú, año 2011

N°	Departamentos	Municipalidades	Plan de Desarrollo Local Concertado- PDLC		Plan Operativo Institucional- POI	
			PDLC	%	POI	%
1	Amazonas	84	73	86.9	24	28.6
2	Ancash	166	145	87.3	64	38.6
3	Apurímac	80	72	90.0	42	52.5
4	Arequipa	109	98	89.9	46	42.2
5	Ayacucho	111	105	94.6	52	46.8
6	Cajamarca	127	114	89.8	49	38.6
7	Prov. Constitucional del Callao	6	6	100.0	5	83.3
8	Cusco	108	99	91.7	71	65.7
9	Huancavelica	94	90	95.7	40	42.6
10	Huánuco	76	72	94.7	45	59.2
11	Ica	43	42	97.7	27	62.8
12	Junín	123	112	91.1	56	45.5
13	La Libertad	83	64	77.1	25	30.1
14	Lambayeque	38	37	97.4	14	36.8
15	Lima	171	152	88.9	69	40.4
16	Loreto	51	43	84.3	32	62.7
17	Madre de Dios	11	8	72.7	7	63.6
18	Moquegua	20	18	90.0	12	60.0
19	Pasco	28	25	89.3	18	64.3
20	Piura	64	62	96.9	33	51.6
21	Puno	109	97	89.0	60	55.0
22	San Martín	77	72	93.5	48	62.3
23	Tacna	27	24	88.9	12	44.4
24	Tumbes	13	13	100.0	7	53.8
25	Ucayali	15	14	93.3	13	86.7
Total		1834	1657	90.3	871	47.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI

Según la tabla 1 del total de municipalidades (1834) que existen en el Perú, entre las cuales hay 195 municipales provinciales y 1, 639 municipalidades rurales, solo el 90.3% cuentan con Plan de desarrollo local concertado, 47.5% con Plan

operativo Institucional y 53.8% tienen PDI (INEI, 2010); esto nos indica que el 9.7% carece de PDLC, 52.5% de POI y 46.2% de PDI; situación preocupante ya que si el presupuesto municipal no se articula con el POI, PDI y PDLC, la gestión municipal carece de un horizonte claro para asignar recursos y promover el desarrollo local.

Es así como surgen los problemas de incapacidad de gestión y gastos, legitimidad social, gestión administrativa deficiente, ejecución de proyectos inadecuados e inversión municipal sin sostenibilidad social, porque si no cuenta o si se tiene y se usa inadecuadamente el PDLC, la inversión no se hace en función de las prioridades y consensos de los actores sociales y la población del ámbito de intervención del gobierno local; debido a que el gobierno municipal para lograr un buen desempeño en el desarrollo local requiere planificar, asignar, ejecutar y manejar los recursos municipales en el marco PDLC.

La exigencia de contar y usar adecuadamente el PDLC no es en vano, porque a partir de él se logra elaborar las políticas públicas locales, y orientar esfuerzos y recursos (actores económicos, sociales e institucionales) a favor del desarrollo local; de allí que PIA, POI y PDI deben ser formulados en función del PDLC, en tanto la ejecución de los proyectos y actividades contemplados en el PDLC son resultados tangibles para lograr el bienestar de la población y el desarrollo local, dicho de otra manera este instrumento es indispensable para programar, asignar, ejecutar y evaluar los recursos municipales en base al bienestar de los ciudadanos (MEF, 2009).

Si un gobierno local maneja el PDLC quiere decir que cuenta con políticas públicas locales, porque estas son el conjunto de acciones que permiten orientar y/o priorizar los recursos en función de los problemas económicos, sociales, culturales, institucionales y políticas de alcance local. Son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, las mismas que se instrumentalizan mediante planes, programas, proyectos, actividades, normas, etc.

Lo otro es el PDI porque cumple una función primordial para orientar las acciones, recursos y capacidades municipales en base al desarrollo local y los servicios públicos, ayuda a direccionar los cambios municipales, la gestión, organización, los procesos y capacidades personales para cumplir con la misión municipal, en consecuencia con el desarrollo local. A mismo tiempo permite alinear los objetivos estratégicos institucionales con los objetivos estratégicos concertados del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC).

Así también cumple una función esencial el POI ya que contribuye a lograr los objetivos estratégicos institucionales del PDI, seleccionar los objetivos institucionales, proyectos, actividades y/o acciones e indicadores, así como los responsables, los recursos y requerimientos año a año; y al mismo tiempo el PIA en tanto permite asignar recursos al POI, distribuyendo los recursos municipales de acuerdo a las prioridades municipales.

En base al enfoque de la gestión pública por resultados, el gobierno local cristaliza los proyectos y actividades del PDLC, a través del Plan de Desarrollo Institucional (PDI), el Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Institucional de

Apertura (PIA), debido a que las acciones municipales necesitan contar con una adecuada asignación presupuestal; porque mediante el PIA se logran los objetivos institucionales del POI y con este a su vez los objetivos estratégicos institucionales del PDI y en jerarquía mayor a los objetivos estratégicos concertados del PDLC, es decir mediante estos instrumentos se logra una adecuada programación presupuestal municipal y se logra un buen desempeño municipal en el desarrollo local.

La articulación del PIA, POI, PDI y PDLC es por medio de los objetivos institucionales, por lo tanto, si se carece de objetivos institucionales, los mismos que se desprenden del PDI, entonces no existe avance significativo en la ejecución del PDLC, como sucede en la mayoría de municipalidades del Perú; en consecuencia no se puede asignar recursos y lograr resultados concretos en el desarrollo local, porque la priorización de proyectos y asignación presupuestal se realiza en función de decisiones equivocadas e intereses de los gobernantes, sin tener en cuenta el PDI y POI, lo que es más grave repitiendo los mismos errores de años anteriores.

La teoría indica que presupuesto sin POI o POI sin presupuesto no tiene utilidad en la gestión municipal, y que el PIA es el reflejo financiero del POI al convertirse en la expresión cuantificada de gastos. El escaso alineamiento del planeamiento local con el presupuesto municipal, no permite vincular la planificación estratégica (PDLC y PDI) y operativa (POI) con el presupuesto, la programación presupuestal anual con la programación presupuestal multianual y multisectorial, territorializar la cobertura actual de los servicios e identificar las actividades prioritarias, los insumos, requeridos y los actores responsables, así como tener indicadores de gestión, y mecanismos apropiados de información, seguimiento y evaluación de resultados (Propuesta Ciudadana, 2005).

Aun cuando Torres (2005) plantea que los factores limitantes para el planeamiento son los escasos recursos económicos, la falta de capacitación, ausencia de profesionales especializados y la escasa información para el desarrollo de planes; estamos consientes que la inadecuada decisión política y técnica, la improvisación, el clientelismo político, la corrupción y los apetitos personales continúan entorpeciendo el desarrollo local.

La inadecuada planificación del POI y PIA no permite un buen desempeño institucional de parte de los funcionarios y trabajadores, y por otro lado en el desarrollo local y la población; si no se apunta a una gestión municipal por resultados tendremos funcionarios públicos con problemas de malversación de fondos, poca credibilidad e incapacidad de gasto, centrados en metas presupuestales y no en resultados, acuñando la famosa frase “ayúdame a gastar la plata” como sucede en muchas municipalidades que reciben presupuestos exorbitantes por canon minero y que sin embargo siguen arrojando altos índices de pobreza.

Como sostiene el MEF (2007) el presupuesto público bien formulado es un instrumento muy importante para la gestión pública, porque contiene información relevante para la toma de decisiones, orienta el gasto municipal y permite

gestionar con transparencia los recursos; y GTZ (2008) que el PIA y POI funcionan como dos caras de la misma moneda, el PIA se desprende de las demandas del gasto del POI, entonces Presupuesto sin POI y viceversa no tiene utilidad en la gestión municipal.

Para lograr una eficiente gestión municipal hay que identificar los resultados establecidos en el PDLC y/o desarrollo local, seguidamente planificar el PIA municipal de acuerdo a los objetivos institucionales del Plan Operativo Institucional- POI, los objetivos estratégicos institucionales del Plan de Desarrollo Institucional- PDI y los objetivos estratégicos concertados del PDLC, así como las prioridades nacionales e internacionales.

Finalmente los instrumentos de gestión como el Reglamento de Organización y Funciones- ROF, Manual de Organización y Funciones- MOF y el Cuadro de Asignación de Personal- CAP deben estar articulados a la planificación estratégica PDLC, PDI y operativa POI y PIA.

4. Conclusiones

Existe bajo nivel de planificación local y municipal en el Perú como lo demuestran los resultados en la que el 90.3% de municipalidades cuentan con Plan de desarrollo local concertado y solo el 47.5% con Plan operativo Institucional, que implica que existe una inadecuada asignación presupuestal municipal en el desarrollo local.

La carencia o mal uso de los instrumentos de planificación estratégica y operativa como el PDLC, PDI y POI en la gestión municipal peruana entorpece la asignación del presupuesto por resultados y no permite un buen desempeño municipal para lograr una mejor calidad de vida de la población.

La deficiente planificación presupuestal en las municipalidades, así como en otras instituciones públicas, conlleva a un deficiente desempeño municipal en el desarrollo local y desarrollo humano en el Perú e incrementará la improvisación en el accionar institucional, y aumentará el poder político sobre el técnico, así como establecer las agendas públicas en función de apetitos políticos y personales.

5. Referencias bibliográficas

Alburquerque, F (2004). El Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, en CEPAL, Vol. 82: 157-171. Santiago de Chile.

Carta iberoamericana de calidad en gestión pública. Aprobado en la X conferencia iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del Estado, en la reunión de Salvador, durante los días 26 y 27 de junio del 2008 [[http://www.google.com/calidad de la gestión publica.pdf](http://www.google.com/calidad%20de%20la%20gesti%20n%20publica.pdf)], consultado el 13 de abril, 2010, Perú.

Cooperación Alemana al Desarrollo- GTZ (2008). Manual de programación presupuestaria para Gobiernos Locales. Lima.

Concejo Nacional para la Descentralización- CND y col (S. f.). Articulación de la planificación de corto plazo con el Plan de Desarrollo Institucional -PDI y Plan de Desarrollo Local Concertado- PDLC, en Guía para una planificación concertada.

Ministerio de Economía y Finanzas- MEF y col (2009). Guía informativa acercándose al presupuesto por resultados. Lima, Perú.

Ministerio de Economía y Finanzas- MEF (2007) Guía de orientación para presupuestar en los Gobiernos Locales. Lima.
[http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/Guia_de_Orientacion_para_PresupuestarenlosGLs.pdf], consultado el 9 de mayo, 2011, Perú.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD (1990). Informe del Desarrollo Humano 1990. Bogotá, Colombia.

Propuesta Ciudadana y otros (2005) El presupuesto por resultados, Lima- Perú.

Propuesta Ciudadana y et al (2007). El presupuesto por resultados en el proceso de descentralización. Segunda Edición, Lima- Perú.

Sen A (2000). Desarrollo y libertad. Primera Edición. ED. Planeta, España.

Torres, S (2005) Diagnostico de la gestión municipal, Lima- Perú.

Vásquez, A (2000). La Política de desarrollo económico local en el texto marco de análisis: el enfoque y la política de desarrollo económico local para América Latina, CEPAL, 2001.