

LA GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ

MANAGEMENT AND MUNICIPAL PLANNING IN PERU

Abelardo Hurtado- Villanueva ^a

Roxana Elizabeth Gonzales-Vallejos ^b

^a Docente de la Universidad Nacional de Jaén, calle Túpac Amaru 856, ciudad de Jaén, Provincia de Jaén, Región Cajamarca, Perú. abelardounj@gmail.com.

^b Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, calle Próceres N° 1133- ciudad de Urrunaga, Distrito de José Leonardo Ortiz, provincia Chiclayo, Región Lambayeque, Perú. rox_ana1@hotmail.com.

Resumen

Este trabajo tiene como finalidad analizar la gestión y planificación municipal en el Perú, para ello se procedió a analizar e interpretar los resultados de los instrumentos de planificación y gestión municipal del año 2013, encontrándose que el 85.36% cuentan con Plan de Desarrollo Local Concertado- PDLC, el 31.28% con Plan de Desarrollo Institucional- PDI y 49.95% con Plan Operativo Institucional-POI, el cual nos lleva a concluir que solo el 49.95% de municipalidades cuentan con Plan Operativo Institucional- POI, dificultando la articulación de la planificación estratégica (PDLC y PDI) con la asignación y gestión presupuestal (PIA) para lograr el desarrollo local y la calidad de vida de la personas.

Palabras clave: gestión pública, gestión municipal, planificación municipal, presupuesto por resultados.

ABSTRACT

This investigation work aims to analyze the management and municipal planning in Peru, for it proceeded to analyze and interpret the results of the planning tools and municipal management in 2013, found that 85.36% have Concertado- Local Development Plan PDLC, the 31.28% with institutional development plan and 49.95% PDI-POI with Institutional, Operational Plan which leads us to conclude that only 49.95% of municipalities have institutional POI Operational Plan, preventing joint strategic planning (PDLC and PDI) allocation and budget management (PIA) to achieve local development and quality of life of the people.

Keywords: public management, municipal management, municipal planning, budgeting.

Introducción

El proceso de gestión y planificación municipal en el Perú se desarrolla en un contexto de grandes transformaciones generadas por la gestión pública y la modernización del Estado peruano; gestión pública que se basa en los principios de la gestión empresarial planteada por Peter Drucker como el centro de una sociedad es la institución para producir resultados- la gerencia es la técnica para lograr los resultados [2].

La gestión pública es el medio para lograr que la institución estatal logre mejores resultados en la población, se convierta en un proceso sistémico, flexible e integral de búsqueda de resultados, capaz de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos [4]. Llevándose a un contexto de gestión por resultados que consiste en facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público para lograr una mejor eficacia, eficiencia y efectividad en su desempeño en el desarrollo local.

La gestión municipal se enmarca en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, que tiene como finalidad obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 cuya finalidad es establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general; y la Ley Marco de Descentralización, Ley N° 26922, que entre otras acciones, busca establecer un sistema de relaciones interinstitucionales en el marco de un gobierno unitario, representativo y descentralizado.

Así como en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto que establece que el Presupuesto por Resultados- PpR es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. El Presupuesto por Resultados es un nuevo enfoque para elaborar el Presupuesto Público en el que las interacciones a ser financiadas con los recursos públicos, se diseñan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios que propician a favor de la población, particularmente la más pobre del país.

La gestión municipal también se circunscribe en la reformas estructurales ejecutadas en la década del 90' como la reforma del estado, la estabilidad económica, el pago de la deuda externa y apertura al comercio internacional y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, que a partir del año 2,000 se logró convertir en una exigencia la formulación y uso de las herramientas de planificación estratégica y operativa en las entidades públicas, permitiendo que todas las entidades estatales cuenten su visión y misión, objetivos, estrategias, lineamientos de política y actividades, así como con indicadores, metas físicas y presupuestarias.

En el año 2006 con la promulgación de la Ley Presupuesto 2007, cuyo propósito es articular los planes estratégicos sectoriales con la programación presupuestal. La Ley estableció la implementación del presupuesto por resultados en un grupo piloto de ministerios (Educación, Salud, de la Mujer y Desarrollo Social, y Transporte y Comunicaciones), en el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil y en los gobiernos regionales García y García [6]. Con esta Ley se encargó tal tarea a la Dirección Nacional de Presupuesto Público, dispuso los medios para hacerlo y estableció los mecanismos para su ejecución y con la Directiva N° 006-2007-EF/76.01 para la Programación y Formulación del Presupuesto Público y la Directiva N° 010-2007-EF/76.01 de Programación y Formulación del Presupuesto de los Programas Estratégicos en el marco del presupuesto por resultados quedó establecido que la asignación presupuestal en las instituciones públicas sean en base a resultados.

El Presupuesto por Resultados tiene como objetivo fundamental lograr resultados en la calidad de vida de la personas, para lo cual requiere contar con un Estado capaz de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la población. Así mismo contar con el Presupuesto Público como principal instrumento de programación financiera y económica que apunta al logro de las funciones del Estado de asignación, distribución y estabilización [8].

En tal sentido la gestión municipal se convierte en un conjunto de capacidades para administrar, gestionar, planificar y gobernar el territorio, sus recursos y personas. O como dice Sen [10] al referirse al desarrollo humano como la expansión de las capacidades y libertades reales de los individuos. Se establecen procedimientos para mejorar la transparencia, la gestión institucional y el manejo de los recursos, en un ambiente donde el desempeño implica el logro de resultados en el desarrollo local y en la calidad de vida de la población.

Materiales y Métodos

Haciendo uso del inductivo y deductivo se procedió a analizar e interpretar los datos de los instrumentos de planificación y gestión municipal y las acciones que se implementa en la gestión por resultados en las 1, 838 municipalidades del Perú, presentados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI al año 2013 [7], para establecer el desempeño de las municipalidades en el desarrollo local y el logro de resultados en la calidad de vida de la población.

Resultados y discusión

La planificación y gestión municipal está íntimamente relacionado con la asignación presupuestal para lograr el buen desempeño municipal en el desarrollo local y en el logro de resultados en la población, a continuación veremos el nivel de planificación

en las municipalidades del Perú para analizar sus implicancias de la gestión municipal en el desarrollo humano;

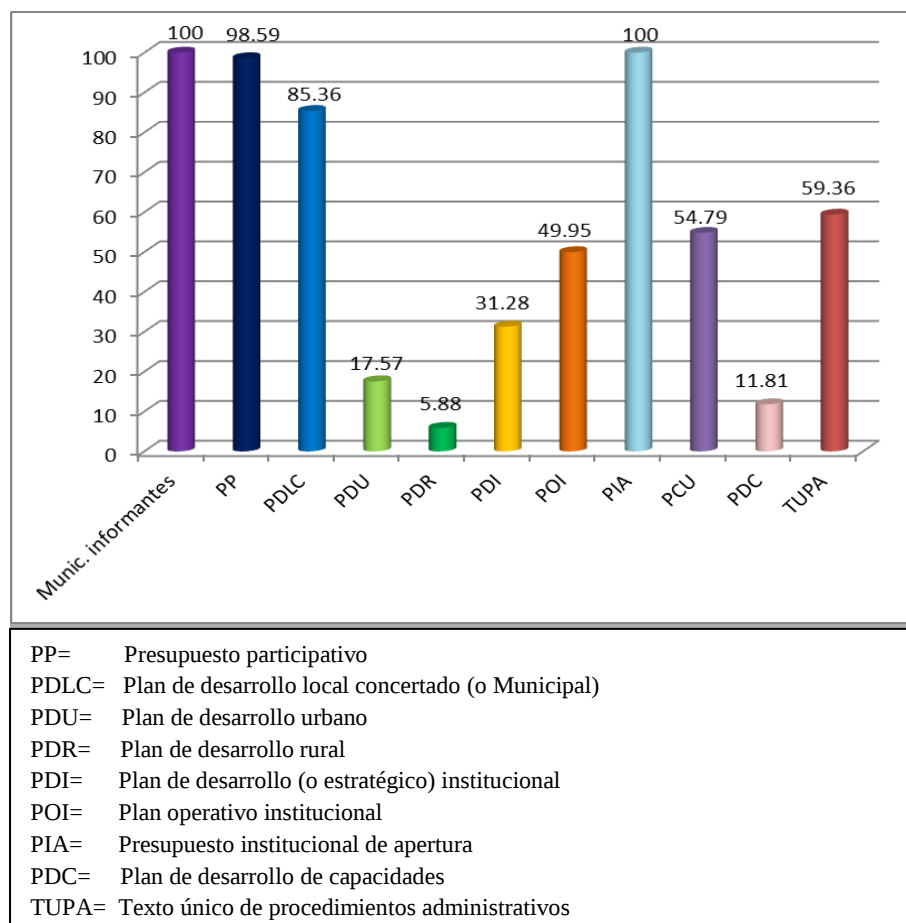


Fig.1. Instrumentos de planificación y gestión municipal

Como se aprecia en la fig. 1 del 100% de municipalidades provinciales y distritales del Perú, el 98.59% de las municipalidades realizan el Presupuesto Participativo- PP y 85.36% tiene Plan de Desarrollo Local Concertado- PDLC, pese a que ambos espacios de planificación y concertación son muy importantes en el desarrollo local y son una exigencia por parte de las normas peruanas.

Las herramientas de planificación local son muy importantes para lograr mejores resultados en la calidad de vida de las personas, ya que en él se plasma la visión y aspiración, convertidos en proyectos y actividades, producto del consenso social, y en

base a este instrumento se diseñan las políticas públicas locales, al orientar esfuerzos y recursos individuales y colectivos (actores económicos, sociales e institucionales) en beneficio del desarrollo local.

Como sostiene Albuquerque [1] el desarrollo local como el proceso endógeno y exógeno con similares características económicas, laborales y medioambientales, capaz de movilizar recursos y esfuerzos en torno a un proyecto; y Castells [3] al mencionar que hay que pensar globalmente y actuar localmente para promover el desarrollo en nuestras localidades.

Las políticas públicas locales son el conjunto de acciones que permiten orientar y/o priorizar los recursos en la solución de problemas económicos, sociales, culturales, institucionales y políticas de alcance local, que se instrumentalizan mediante planes, programas, proyectos, actividades, normas, instituciones, etc.

Sucede algo parecido cuando encontramos que desafortunadamente el 31.28% de las municipalidades cuentan con Plan de Desarrollo Institucional- PDI indicándonos que hay escasa cultura de planificación y programación a nivel institucional, porque no se está otorgando la importancia del caso a esta herramienta de planificación estratégica que permite dar una mejor claridad a la intervención de las municipalidades en beneficio del bienestar humano. Sirve para orientar las acciones, recursos y capacidades municipales en base al desarrollo local y los servicios públicos, direcciona los cambios municipales, la gestión, organización, procesos, capacidades personales, etc, [5].

Hay únicamente 49.95% de las municipalidades que tiene Plan Operativo Institucional- POI esto implica que si no se usa esta herramienta de planificación operativa o de corto plazo, no se conocen su nivel de contribución en el logro de los objetivos estratégicos institucionales- establecidos en el PDI, en la selección de los objetivos institucionales, proyectos, actividades y/o acciones e indicadores, así como en la identificación de los responsables, recursos y requerimientos a ser utilizados por la municipalidades en cada año fiscal [5].

Es cierto que el 100% de las municipalidades peruanas elaboran el Presupuesto Institucional de Apertura- PIA año a año, en muchos de los casos para cumplir con las normas, de manera improvisada y para recibir presupuestos, sin dar la importancia real a esta herramienta o instrumento de planificación operativa ya que sirve para asignar recursos en función del POI y asignar el presupuesto en base a las prioridades municipales de cada año fiscal [5].

Asimismo, el 11.81% de las municipalidades cuentan con Plan de Desarrollo de Capacidades- PDC y el 59.36% dispone de Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA, herramientas que sirven para la capacitación y preparación del personal, así como para la regulación de los procesos administrativos en la institución municipal.

El escaso nivel de planeamiento estratégico y operativo en las municipalidades no permite lograr resultados en beneficio de la población, tal como se puede ilustrar con los datos de la figura siguiente;

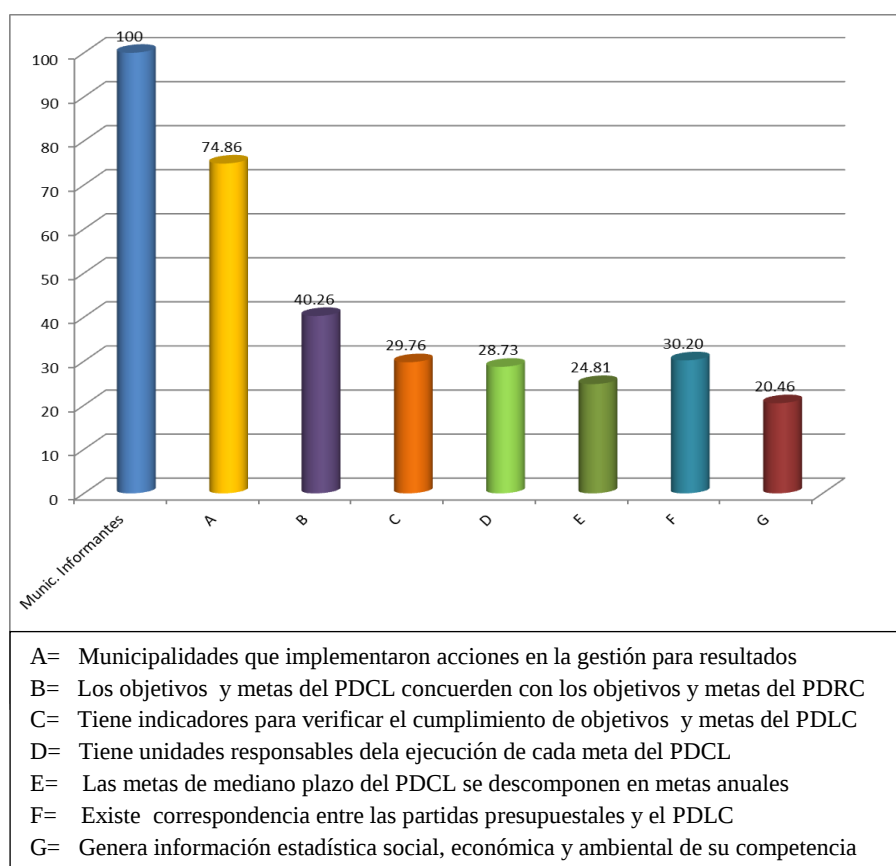


Fig.2. Tipo de acciones que se implementan en la gestión por resultados

El bajo nivel de planificación estratégica y operativa para lograr resultados en beneficio de la población se puede evidenciar al encontrar que solo el 74.86% de las municipalidades implementan acciones en el marco de la gestión por resultados; y se agrava esta situación de planificación y desarticulación entre las herramientas de planificación y gestión municipal cuando solo el 40.26% de municipalidades dicen que los objetivos y metas de su PDLC concuerdan con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Regional Concertado- PDRC.

Se confirma también la presencia de improvisación y forma tradicional de la asignación presupuestal, el 29.76% de municipalidades que tienen indicadores para

verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del PDLC; el 28.73% que únicamente tienen unidades responsables de la ejecución de cada meta del PDLC; el 24.81% que cuentan con Metas de mediano plazo y anuales para lograr lo planificado en el PDLC; y el 30.20% que tienen partidas presupuestales concordantes con el PDLC y el 20.46% que genera información estadística social, económica y ambiental de su competencia.

El escaso porcentaje de instrumentos de planificación municipal como el PDLC (85.36%), el Plan de Desarrollo Urbano (17.57%) y plan de desarrollo rural (5.88%), así como del PDI (31.28%) y POI (49.95%) esta generado desarticulación entre la gestión municipal y el desarrollo local, así como con las políticas supranacionales y los planes de los sectores, porque para lograr resultados en beneficio del desarrollo local y el desarrollo humano el PIA debe elaborarse 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.

En consecuencia los datos nos indican si no hay instrumentos de planificación y gestión municipal es difícil asignar y gestionar el presupuesto municipal en función de resultados, ya que como lo plantea el MEF [8] el presupuesto por resultados es un compromiso, en el que las entidades reciben una transferencia de recursos por la entrega adecuada (eficiente y eficaz) de bienes y servicios que redundan en un mayor bienestar social.

Como sostiene Oliva [9], en Memoria del Seminario Internacional Modernización de la gestión pública en el Perú, lo que al ciudadano le importa es que los servicios le lleguen de la mejor manera. Para ello se requiere mejorar la gestión pública, se requiere de coordinación y articulación de las políticas públicas con otros sectores y niveles de gobierno.

Se complica aún más si el planeamiento municipal en los países latinoamericanos se deja a expensas de los recursos económicos, la falta de capacitación, ausencia de profesionales especializados, la escasa información para el desarrollo de planes [11], así como de la incorrecta decisión política y técnica, la improvisación, el clientelismos, la cultura de la corrupción y los apetitos siguen entrapando el desarrollo y bienestar de la población.

Como dicen García y García [6] la gestión pública por resultados requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados. No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados. Es necesario establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo.

La efectividad de la gestión municipal responde a la adecuada articulación de la planificación estratégica y la operativa en el desarrollo local, por lo tanto, se debe

fortalecer el gobierno local, la organización social, la gestión concertada y la articulación de la planificación presupuestal con el desarrollo local.

La efectividad depende del capital humano en las instituciones, por eso las municipalidades requieren desarrollarse capacidades: en política y gestión municipal, formulación y ejecución de proyectos, legislación municipal, planificación estratégica y operativa, gestión pública por resultados, etc.

Para mejorar la planificación y gestión municipal se requiere articular el proceso de planificación presupuestal con la planificación estratégica y operativa municipal para lograr mejores resultados en el desarrollo local y el desarrollo humano; identificar resultados, indicadores, metas y actividades para un buen desempeño municipal, en el marco del PDLC, las políticas públicas regionales y nacionales, sustentados en principios de eficiencia, eficacia, economía, calidad y transparencia pública; así como coordinar, articular, cooperar y cogestionar las diversas propuestas e iniciativas a favor del desarrollo comunal, local y humano; facilitar la organización comunal y su participación en los diferentes procesos de gestión local; promover la cultura de la planificación comunal y facilitar la formulación y uso de instrumentos de planificación participativa e iniciativas de desarrollo comunal y local; promover la transparencia, vigilancia ciudadana y la gestión concertada.

Una adecuada articulación de los resultados, indicadores, productos, metas, actividades e insumos permiten lograr un buen desempeño institucional municipal en el desarrollo local y una mejor calidad de vida de la personas.

Conclusiones

En el caso peruano solo el 49.95% de municipalidades cuentan con plan Operativo Institucional- POI, dificultando la articulación de la planificación estratégica (PDLC y PDI) con la asignación y gestión presupuestal (PIA) en el desarrollo local y el desempeño municipal para mejorar las condiciones de vida de la población.

En pleno proceso de implementación del presupuesto por resultados es bajo el índice 29.76% de municipalidades que tienen indicadores para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del PDLC el cual demuestra la improvisación e incapacidad técnica en la asignación presupuestal para lograr resultados en la calidad de vida de la personas.

En base a los resultados encontrados en esta investigación y la abundante evidencia empírica del escaso desempeño municipal en el desarrollo local y humano y del mal uso de los recursos en las instituciones públicas de los países latinoamericanos es urgente acelerar la modernización de la gestión, estructuras organizacionales, planificación estratégica, medición de resultados y evaluaciones de los programas presupuestales en las entidades estatales.

Referencia bibliográfica

1. Alburquerque, F.: Desarrollo económico local en Europa y América Latina, España (2009).
2. Drucker, P.: La gerencia en la sociedad del Futuro (traducción Jorge Cárdenas), Grupo Norma (eds.), Bogotá (2002).
3. Castell, M.: El poder de la identidad Volumen II en la Era de la información (Economía, Sociedad y Cultura). Siglo XXI Editores (eds), cuarta edición, Argentina (2003). En: https://books.google.es/books?id=dNBXbrv76s4C&printsec=frontcover&dq=el+poder+de+la+identidad+en+Econom%C3%ADa,+Sociedad+y+Cultura.+Siglo+XXI+%28eds%29,+Tomo+II&hl=es&sa=X&ei=uLLPVPC_MMOXNouOgrgB&ved=0CCIQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false.
4. Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública 2008. En: https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=books&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.clad.org%2Fdocumentos%2Fdeclaraciones%2Fcarta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica%2Fat_download%2Ffile&ei=6p3PVM-UG8i6ggT-mYTgBQ&usg=AFQjCNFJrzasqj5rgxSTtY9qWaS_fFHM8w.
5. Cooperación Alemana al Desarrollo- GTZ: Manual de programación presupuestaria para Gobiernos Locales. Perú (2008).
6. García R, García M.: La gestión para resultados en el desarrollo (Avances y desafíos en América Latina y el Caribe). Segunda edición del Banco Interamericano de Desarrollo- BID (2010).
7. Instituto de Estadística e Informática del Perú- INEI: Estadística municipal 2013, Perú (2013).
8. Ministerio de Economía y Finanzas- MEF: De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú, Perú (2010).
9. Oliva, C.: Desafíos para la modernización de la gestión pública (conferencia) en Memoria del Seminario internacional modernización de la gestión pública en el Perú de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, Perú (2013).
10. Sen, A.: Desarrollo y libertad. Planeta (eds.), primera edición, España (2000).
11. Torres, S.: Diagnóstico de la gestión municipal, Perú (2005).