

Introducción a la planificación y desarrollo local en el Perú

Miguel Ángel Ibarra Trujillo ibarra_171@yahoo.es

1. [Introducción](#)
2. [Marco legal e institucional de la gestión municipal en el Perú](#)
3. [Consideraciones para planificar](#)
4. [La planificación municipal](#)
5. [Herramientas de gestión municipal](#)
6. [Bibliografía](#)

“Instrumentos de planificación y herramientas de gestión”¹

INTRODUCCIÓN

LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL:

“De los Estados dominantes a las Ciudades emergentes”

Desde un principio, y haciendo una retrospectiva histórica, las principales ciudades del mundo tuvieron como función primordial actuar **como núcleos de poder político y económico** en la sociedad antigua, **asumiendo roles comerciales y formando parte de un sistema de redes urbanas**, llegando incluso a realizar una intensa actividad exterior.

La moderna teoría del Estado-Nación enarbolada por Hobbes, Sieyes y Rousseau, limitó progresivamente las competencias de los gobiernos locales y, paralelamente, la acción exterior de los mismos². En las dos últimas décadas, sin embargo, los gobiernos locales han comenzado a ocupar un lugar más importante y predominante en el contexto internacional, asumiendo sus roles primigenios.

*La inserción de lo global, en un mundo institucional, tremendamente racionalizado, genera una desintegración parcial del orden nacional. Es parcial porque la geografía de la globalización económica es estratégica, no es difusa ni tampoco una condición que lo abarque todo. [...] La desintegración de lo nacional, junto con la dinámica específica de la desintegración ejemplificada en la ciudad global, ha contribuido a crear oportunidades operativas y conceptuales para otros actores y sujetos. [...] La gran ciudad contemporánea emerge como un lugar estratégico para esas operaciones. Es uno de los nexos donde las nuevas reivindicaciones [las de aquellos colectivos cuya experiencia de pertenencia no ha podido ser subsumida completamente por el carácter de nación en su concepción moderna: minorías, inmigrantes, feministas...] se materializan y adoptan formas concretas. **La pérdida de poder en el nivel nacional da posibilidad de que surjan nuevas formas de poder y de política en el nivel subnacional**³.*

¹ No se puede reproducir parcial ni totalmente el presente documento sin autorización del autor. Los derechos se encuentran reservados.

² Véase una explicación pormenorizada de esa evolución en Brunn, S. D. y Williams, J. F., *Cities of the World: World Regional Urban Development*, Nueva York: Harper & Row, 1983. Véase también Knight, R. V., “City Building in a Global Society”, en Knight, R. V. y Gappert, G. (eds.), *Cities in a Global Society*, Londres: Sage, pp. 326-345.

³ Sassen, S., “La ciudad global: la desnacionalización del tiempo y del espacio” en Subirats, J. (comp.) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002, pp. 40, 44 y 47-48.

Las ciudades modernas presentan características positivas pero diferenciadas a diferencias de las antiguas y que son producto del nuevo rol que les ha tocado vivir:

- **En lo económico:** Las ciudades son un lugar común en la nueva economía. Sin embargo, resulta igualmente evidente que las ciudades, y sus autoridades, no disponen de gran capacidad de influencia sobre las decisiones económicas que las afectan, más allá de ofrecer cierta capacidad de atracción o ciertas infraestructuras.
- **En lo urbano y social:** Los conflictos sociales, la exclusión y las desigualdades, generan desequilibrios socio – territoriales, producidos por los flujos migratorios y la urbanización creciente, que imponen la búsqueda de nuevas soluciones en términos de gestión de la diversidad, del urbanismo y de las políticas sociales.
- **En lo político:** Mientras que buena parte de las relaciones internacionales se reestataliza – porque son los Estados los que negocian acuerdos y regímenes internacionales – el impacto de los gobiernos centrales en las ciudades es cada vez mayor. Aunque- se generalizan los procesos de descentralización, y el discurso estatal reconoce cada vez más el papel de las ciudades en la gestión pública, los recursos que disponen las ciudades no están a la altura de sus nuevas misiones.

El nuevo sistema internacional y las relaciones intergubernamentales no son ajenas a este sistema de gobernabilidad local emergente, que incide en la cooperación entre ciudades y que prevalece frente al conflicto, en medio de la competencia y los espacios de encuentro e interés común.

Al servicio de esta agenda de “*paradiplomacia urbana*”⁴ están diferentes instrumentos: *cooperación ciudad-ciudad, asistencia técnica, ayuda humanitaria, estados de emergencia, misiones comerciales, contactos políticos entre alcaldes, etc.* las **redes de ciudades** – formalizadas normalmente en asociaciones de autoridades locales – son el medio privilegiado desde lo internacional para fortalecer sus objetivos de gobernabilidad local.

A estas redes Borja y Castells las caracterizaron con un esquema aún válido y que se desagregan de la siguiente forma⁵:

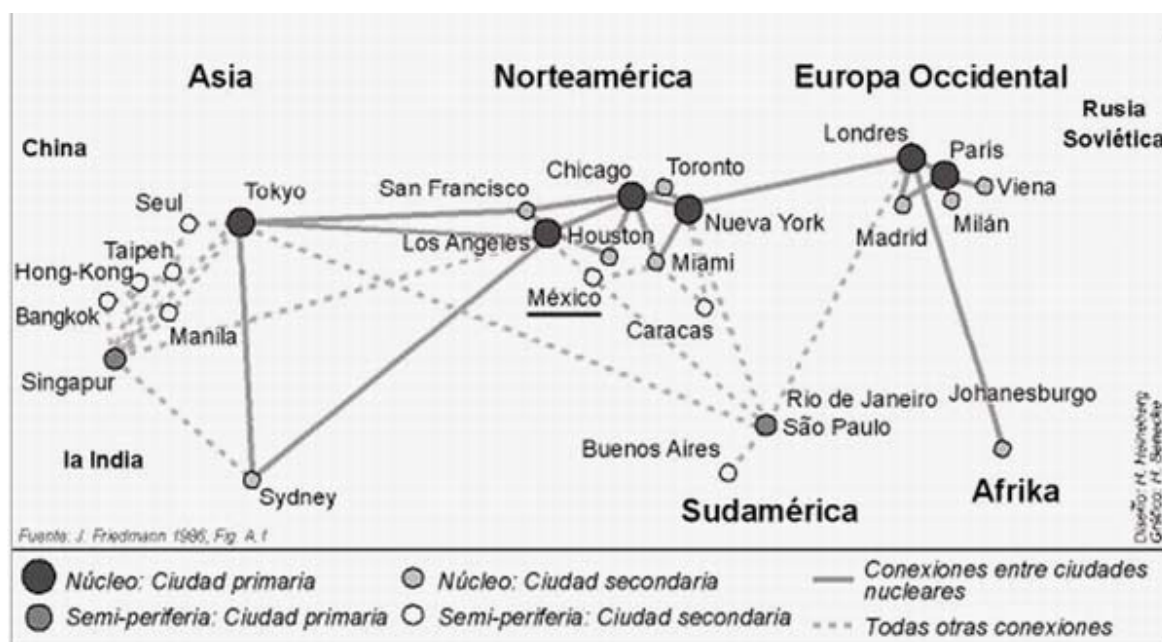
- Estructurar un sistema de lobby frente a terceros (son ejemplos las federaciones de municipios nacionales, o las asociaciones de municipios agrupados en torno a una *issue* específica; por ejemplo, la Red Mexicana de Autoridades Locales para la Inclusión social, que actúa en el entorno del Plan Puebla-Panamá);
- Consolidar espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos, etc. mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y tecnologías (ejemplos son la Red C-6 o la Euroregión);
- La inserción en un sistema internacional que permita el acceso y utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías (aquí tendríamos una vastísima gama de redes de asistencia técnica y cooperación política: desde el Foro de Autoridades Locales de Porto Alegre a Secucités, una asociación de intercambio en materia de seguridad ciudadana, por poner dos ejemplos bien diversos);
- La obtención de funciones de liderazgo (ejercible, incluso imprescindible, en todas las redes. Ejemplos son los del mismo Porto Alegre en el FAL; Sao Paulo en Ciudades Unidas; o Barcelona en múltiples redes, así como en la dirección de su proceso de convergencia);
- La inserción de las ciudades, a través de redes, en espacios de actuación superiores (un ámbito que se puede superponer al primero, pero en el que situaríamos iniciativas internacionales, como

⁴ Sobre el concepto de “paradiplomacia”, véase Duchacek, I. D., “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Michelmann, H. J. y Soldatos, P. (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 3-33.

⁵ Borja, J. y Castells, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/Hábitat, 1997, p. 321.

la de Eurociudades ante la Unión Europea, Merco ciudades ante MERCOSUR, o la Coordinación de las Asociaciones Mundiales de Ciudades ante las NN UU)⁶;. El nuevo orden mundial de gobiernos locales, estructurado bajos redes de ciudades, ha creado espacios de jerarquización caracterizadas por su conectividad, su nivel de desarrollo humano, su movilidad económica, sus espacios de inversión y negocios, su orden urbanístico y su crecimiento ordenado y responsable.

Jerarquía de las ciudades mundiales según J. Friedmann (1986)⁷



En la misma línea de este proceso de integración mundial que empezó con el Foro de Naciones Unidas denominado Hábitat, la autoridades locales de América Latina y El Caribe, reunidas en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales “Experiencia América”, del 19 al 21 de abril de 2004, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, República de Bolivia, acordaron: Promover la unidad de los pueblos de América Latina y El Caribe, a través de los esfuerzos del municipalismo, reforzando los procesos de sus gobiernos locales, el intercambio de sus experiencias exitosas y su asociativismo en el ámbito nacional, subregional y continental;

⁶ Borja, J. y Castells, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/Hábitat, 1997.

⁷ Las metropolis en el proceso de globalización, Heinz Heineberg, Serie Documental de Geocrítica, Universidad de Barcelona, Vol. X, N° 563, 05 de febrero del 2005 “John Friedmann (1986) elaboró una jerarquía de ciudades mundiales en razón de criterios empíricos, en la que consideró la ciudad mundial como un principal centro financiero con oficinas centrales de empresas transnacionales, con instituciones internacionales, con un rápido incremento del sector de servicios al productor, como un importante centro de la producción, como un principal nudo de transporte, a lo que añadió el criterio del número de los habitantes”.

Ratificar su decisión de constituir a la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) con la instancia unitaria y aglutinadora del municipalismo latinoamericano y de El Caribe; Conformar un observatorio (formulando indicadores específicos) del desarrollo local en América Latina y El Caribe, que informe a los diversos actores interesados y principalmente a los organismos multilaterales, regionales y mundiales, sobre los procesos de descentralización, gobernabilidad, participación ciudadana y autonomía municipal; Promover y dinamizar sistemas de comunicación digital, gobierno electrónico local, capacitación a distancia y trabajo en red; institucionalizar el diálogo para promover el desarrollo humano sostenible como condición sine qua non de la gobernabilidad democrática de los pueblos de América Latina y el Caribe.

Bajo un contexto mucho más específico y una metodología basada en la experiencia, los países iberoamericanos, a través del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU- constituido en Barcelona, en 1993 y que agrupa ha sesenta y ocho ciudades vinculados por la **planificación estratégica urbana** (PEU), buscan compartir los beneficios derivados del Plan de Desarrollo Estratégico Urbano que abarca: a) la continuidad en el tiempo de líneas y proyectos estratégicos; b) una mayor participación de los agentes sociales y económicos; c) la oportunidad de compartir y gestionar el conocimiento común; y d) la mejora de la posición competitiva que es propia de los sistemas organizados en red.

La visión del nuevo orden, ya vislumbra el surgimiento de un nuevo actor político en el mundo, **los gobiernos locales**, quienes ahora con mayor autonomía y legitimidad, **participan de forma organizada y articulada, en el campo de las inversiones, el crecimiento sostenible y la lucha contra la pobreza**. Por ello una acción fundamental en esta visión del plan metropolitano es lograr la conectividad con el mundo, posicionando a la ciudad como **propicia para la inversión y el conocimiento**.

Alcance Jurídico, Conceptual, Espacial, Complementario y Temporal del Planeamiento.

Todo Plan se diseña bajo un conjunto de reglas, algunas de ellas metodológicas, que nos explican su definición, espacialidad, complementariedad, temporalidad y normatividad. Estos alcances nos ayudan a comprender mejor cual es nuestro campo de acción, cuales son las características y competencias específicas de nuestro plan y finalmente cual es el tiempo para lograr nuestros objetivos.

2.1. Alcance Jurídico.- Toda tarea de planificación esta enmarcada y contenida en una estructura jurídica que detalla su necesidad dentro del campo de la gestión publica. Esta base legal, faculta al planificador a diseñar el plan y legitima la necesidad del mismo.

El diseño de un Plan para Lima, por ejemplo, tiene su justificación en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, artículos 9, 53, 73, 79, 81, 104, 129, 159, 161 y 163. La LOM establece las funciones del gobierno local en la que destaca la planificación.

Tipo Función	Alcances
<i>Normativa y Reguladora</i>	<i>Elaboración y aprobación de normas de alcance local, regulando los servicios de su competencia.</i>
De Planeamiento	Diseño de políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promueve el desarrollo local de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización y a la Ley Orgánica de Municipalidades.
<i>Administrativa y Ejecutora</i>	<i>Organización, dirección y ejecución de los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas necesarios para la gestión local, con arreglo a los sistemas administrativos nacionales.</i>
<i>De Promoción de Inversiones</i>	<i>Incentivo y apoyo a las actividades del sector privado nacional y extranjero, orientados al impulso de desarrollo de los recursos regionales y locales, creando los instrumentos necesarios para tal fin.</i>
<i>De Supervisión, Evaluación y Control</i>	<i>Fiscalización de la gestión administrativa local, el cumplimiento de normas, los planes locales y la calidad de los servicios, fomentando la participación de los ciudadanos de manera individual o colectiva.</i>

2.2. Alcance Conceptual.- La Planificación es además una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, entorno al quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad.

El plan identifica (*como metas*) los problemas a solucionar, los convierte en objetivos precisos y verificables, indica los recursos necesarios y los obstáculos a contrarrestar, esboza una estrategia e identifica las acciones que hay que emprender para conseguir los objetivos y completar los resultados. Una propuesta tiene mucho de esto, pero se refiere al tiempo total del proyecto, y se redacta antes de la aprobación del proyecto para justificar esta aprobación.

2.3. Alcance Espacial.- Todo Plan (PDC, PDI y POI), está diseñado para implementarse en el desarrollo rural y urbano, de manera participativa, económica y social, considerando el espacio físico de la zona.

2.4. Alcance Complementario.- El plan se complementa de manera intrínseca y necesariamente, con otros instrumentos de planificación superiores e inferiores.

2.5. Alcance Temporal.- El alcance temporal del plan se desarrolla en un horizonte determinado en el largo plazo (PDC) y en el corto plazo (PDI o POI).

Dentro de todo este contexto, es que considero importante el fortalecimiento de los instrumentos y las herramientas de gestión, para el mejor desempeño y uso de los recursos asignados por el estado en el desarrollo local.

En este sentido el presente aporte busca fortalecer la comprensión de la asistencia técnica, la capacitación, la formación en ciudadanía, el ofrecimiento de información para el buen gobierno y la transparencia, reflexionando sobre la necesidad de diagnósticos, sistematizaciones, estudios aplicados, evaluación de programas y proyectos, diseño de instrumentos de medición, análisis organizacional (cultura, clima, valores, recursos, desempeño), diseño de programas de información: monitoreo y evaluación, elaboración de Instrumentos de gestión (ROF, MOF, CAP, PAP), elaboración de Instrumentos de planificación (PDC, PDI, POI), elaboración de diagnósticos de necesidades de capacitación, diseño y ejecución de programas de formación (desarrollo de capacidades) en temas vinculados a gestión organizacional, toma de decisiones, motivación y autoestima, trabajo en equipo, cultura de paz, políticas públicas, análisis estratégico, desarrollo local; diseño de planes de incidencia y movilización comunitaria, dabogacía de medios (media advocacy), monitoreo y análisis de medios, entrenamiento de voceros, diseño de programas, planes y estrategias de mercadeo social, metodologías de Planificación Participativa (Estratégica, Programática y Operativa) y diseño de talleres corporativos.

Los gobiernos locales deben de asumir el reto de involucrarse en tareas como:

1. Capacitación para el desarrollo y la gobernabilidad.
2. Asistencia Técnica para el fortalecimiento institucional.
3. Fortalecimiento de la participación ciudadana en las decisiones públicas.
4. Diseño e incidencia en políticas públicas para el desarrollo regional y local.
5. Información para la gobernabilidad y la transparencia en la gestión pública.

Bogotá. 4 de abril del 2004

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Desarrollo Institucional

La institución municipal tiene su más remoto origen en el imperio romano con la creación de los denominados MUNICIPIUM, instituciones que se establecieron como una gracia especial que otorgaba el Imperio, a determinadas ciudades para elegir a sus gobernantes y dirigir su propia política.

La visión primigenia de Municipalidades ha ido variando desde sus inicios por el surgimiento de diversos fenómenos de carácter social, político y económico, que nos obligan a repensar profundamente la concepción del Gobierno Local, en plena era de la globalización y la participación ciudadana.

Los antecedentes de la legislación municipal en el Perú los encontramos en los cabildos hispanos que llegan con la conquista española y van surgiendo conjuntamente con la creación de las ciudades. La

existencia de los cabildos fue reconocida en el Perú constitucionalmente en el año 1812. Sin embargo ya en 1810 habían desaparecido en el Perú los cargos perpetuos en estas instituciones, habiendo dejado de administrar justicia y comenzando a ocuparse del **ornato de las ciudades, de la higiene, de la reglamentación del comercio, de la educación elemental, abastecimientos de mercados, reglamentación del comercio, hospitales y cementerios**.

"La ciudad de Lima tuvo su primer Cabildo o Gobierno Local, el 22 de enero de 1535, la institución edil contó con dos alcaldes (Nicolás de Rivera el Viejo y Juan Tello) y 8 regidores, siendo la metrópoli mas importante y poderosa de América del Sur".

El Estatuto Provisorio de 1821 estableció que las municipalidades deberían estar dirigidas por un presidente electo mediante voto popular. Al respecto la Constitución de 1823 en su Art.138° reconocía a las "Municipalidades electivas" el denominado "poder municipal", que tenia su origen en los colegios electorales de las parroquias y que tenían ha su cargo el control del orden publico, la educación, de la beneficencia y salubridad, del ornato y recreo locales, así como el desarrollo de la agricultura y de las industrias.

En el año 1873 la institución municipal empieza a perfilar su rol y estructura a propósito de la "Ley de los Consejos Departamentales y Municipales" que fue tomada de la Ley Francesa de gobiernos locales de 1871. **El 14 de octubre de 1892, se dicta finalmente la primera Ley Orgánica de Municipales.**

La Constitución de 1933 reguló la institución municipal y le otorgó autonomía económica y administrativa, estableciéndose 45 años más tarde mediante Decreto Ley N°22250, de fecha 25 de julio de 1978, el fortalecimiento de las Municipalidades en el campo económico y político, con la promulgación de la Ley de Municipalidades.

A partir de esta experiencia mediante Decreto Legislativo N°051, promulgado el 09 de marzo de 1991, se dictó la nueva Ley de Municipalidades, sustituida el 15 de junio de 1984 por la Ley N°23853, "Ley Orgánica de Municipalidades". Finalmente en el 2003, se promulgo la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N°27972, vigente a la fecha.

Respecto al rol de los gobiernos locales dentro del proceso de integración regional podemos acotar lo siguiente:

Dentro de la vida institucional, podemos referirnos además a los intentos por mantener un agrado de planificación en el desarrollo municipal, así podemos señalar por ejemplo en 1940 la creación de la "Sección de Estudios Urbanos" en la Dirección General de Obras Publicas del Ministerio de Fomento; en 1944, la creación del "Instituto de Urbanismo de Lima" hoy Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú; en 1947, la creación del "Concejo Nacional de Planeamiento y Urbanismo y la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo"; en 1961, la creación del "Instituto de Planificación de Lima" e "Instituto Nacional de Planificación"; en 1968, la creación de la "Oficina Nacional de Planeamiento Urbano" del Ministerio de Vivienda; en 1981, la creación del "Instituto Nacional de Desarrollo Urbano"; y en 1999, la creación del "Instituto Metropolitano de Planificación".

Además merece un especial reconocimiento planes municipales como: "Primeros Estudios Urbanísticos del País – ONPU Planes Reguladores (Plano de Zonificación), realizado en 1940; el "Plan de Desarrollo Metropolitano – ONPU (Estudios de Zonificación) realizado en 1961; los "Estudios Urbanos" (Plano de Zonificación), hecho en 1968; el "Plan de Reestructuración Urbana", hecho en 1984; El "Plan del Centro de Lima" hecho en 1988; el "Plan de Desarrollo de la Región Lima Metropolitana" realizado en el 2003; y el "Plan de Competitividad de la Región de Lima Metropolitana" realizado en el 2004.

El marco legal que regula la vida institucional y el funcionamiento orgánico de la gestión municipal, esta además regulado y complementado por otras leyes de carácter nacional y regional que nos ayudan a comprender mejor el trabajo municipal, estas a su vez nos ayudan ha encontrar las falencias y necesidades intrínsecas de su administración.

Alcaldes de Lima 1535 - 2004

Años	Número de Alcaldes	Años promedio por Alcalde
Total	683	0.69
1535-1599	122	0.53

1600-1699	202	0.49
1700-1799	198	0.50
1800-1899	96	1.04
1900-1980	59	1.37
Período Democrático		
1981-2002	5	4.40
2003-2004	1/a	2.00

a/ Alcalde en ejercicio.

NOTA : Duración legal de cada Gobierno Municipal: De 1980 a 1998, 3 años; y de 1999 en adelante, 4 años.

FUENTE : Municipalidad Metropolitana de Lima - Biblioteca

ELABORACIÓN : Municipalidad Metropolitana de Lima - O.G. Planificación – Estadística.

Marco Legal que regula la Función y el Trabajo Municipal

Constitución Política	Leyes	Decretos Supremos y directivas	Ordenanzas y Acuerdos de Consejo
<i>Constitución de 1993.</i>	- Ley N° 27783, “Ley de bases de la descentralización”. - Ley N° 27972, “Ley orgánica de municipalidades”. - Ley N° 27867, “Ley orgánica de gobiernos regionales”. - Ley N° 27293, “Ley del sistema nacional de inversión pública”. - Ley N° 27630, “Ley que modifica el artículo 89° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de tributación municipal”. - Ley N° 28059, “Ley marco de promoción de la inversión privada”. - Ley N° 28245, “Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental”. - Ley N° 28056, “Ley marco del presupuesto participativo”.	- Decreto Supremo N° 007-85-VC – “Aprueba reglamento de condicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente”. - Decreto Supremo N° 157-2002-EF – “Reglamento de la ley del sistema nacional de inversión pública”. - Decreto Supremo N° 171-2003-EF, “Aprueba el reglamento de la ley marco de presupuesto participativo”. - Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01, “Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo”. - Directiva N° 004-2002-EF/68.01 – “Directiva general del sistema nacional de inversión pública”. (R.D. N° 012-2002-ef/68.01)	- Ordenanza 099, aprobada el 8 de noviembre de 1996. - Acuerdo de Concejo N° 019, del 27 de enero del 2005

1.- CONSTITUCIÓN

“Constitución Política del Estado”

Promulgada y publicada en el año 1993, tras un complicado proceso de democratización y transición democrática que incluso cuestionó su legitimidad, la Constitución peruana de 1993, vigente hasta la fecha, estableció los ejes de la descentralización y el rol de los nuevos gobiernos locales.

Desde los derechos fundamentales, hasta los derechos sociales, políticos y económicos, la Constitución enmarca una serie de principios que posteriormente han sido desarrollados mediante leyes y reglamentos.

En lo referido al tema de la descentralización y los gobiernos locales la Constitución establece lo siguiente:

Capítulo XIV – De la descentralización (capítulo modificado por Ley N° 27680 – publicada el 07/03/02)

Artículo 195°.- Los **gobiernos locales** promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Artículo 196°.- Son bienes y rentas de las municipalidades:

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Los tributos creados por ley a su favor.
3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.
4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
6. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
7. Los recursos asignados por concepto de canon.
8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
9. Los demás que determine la ley.

Artículo 197°.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

2.- LEYES

“Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización” (Publicada el 20 de Julio del 2003)

Concordancias:

D.U. N° 040-2002

R.PRES. N° 007-CND-P-2002 (R.O.F.)

R.M. N° 1048-2002-AG

R.M. N° 478-2002-PCM

R.M. N° 556-2002-EF-10

R.D. N° 053-2002-EF-76.01

R.PRES. N° 012-CND-P-2003

R.PRES. N° 042-CND-P-2003 (R.O.F.)

R.D. N° 003-2003-EF-68.01

DIR. N° 009-2003-EF-76.01

R.S. N° 164-2003-PCM

D.S. N° 067-2003-PCM

Modificatorias:

Ley 27950

Ley 28139

Ley 28274

Ley 28379

Ley 28505

Ley 28543

La presente Ley desarrolla el Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú, regulando la estructura y organización del Estado, para propiciar una descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

De igual forma hace una expresa referencia a la participación de la ciudadanía en los temas de gestión municipal.

“Artículo 17º, Participación ciudadana.

Inc. 17.1, Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.”

En cuanto a los planes de desarrollo la ley es también muy explícita al señalar lo siguiente:

“Artículo 18º, Planes de desarrollo.

*Inc. 18.1, El Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y **local**, que garanticen la estabilidad macroeconómica.”*

El Título III, Capítulo V, referido a los planes de desarrollo y presupuesto, establece lo siguiente:

“Artículo 20º, Presupuestos regionales y locales.

Inc. 20.1, Los gobiernos regionales y locales, se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los mismos que se formulan y ejecutan conforme a ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados.

Inc. 20.2. Los presupuestos de inversión se elaboran y ejecutan en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones debidamente concertados conforme a lo previsto en esta Ley, sujetándose a las normas técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), (Ley N° 27293 publicada el 28 de junio del 2000).”

El Título VII, Del Gobierno Local. Define y establece las competencias así como los bienes y rentas de los **gobiernos municipales**, el Título VIII de la presente ley regula en cambio la relaciones de los **gobiernos locales** con el gobierno central y otros poderes del estado.

El Título VI, Capítulo IV, Artículo 35, referido al gobierno regional establece las competencias de la región, mientras que en el Título VII, Capítulo II, artículo 42, referido al **Gobierno Local**, se establecen las competencias de los municipios, de la siguiente forma:

Artículo 35º, Competencias exclusivas (de los Gobiernos Regionales)

Inc. b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.

Artículo 42º, Competencias exclusivas (del Gobierno Local)

Inc. a) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.

Inc. e) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.

De igual forma en el mismo título podemos encontrar una referencia a la creación del FIDE, que es un fondo para desarrollar proyectos sociales.

Artículo 53º, Fondo intergubernamental para la Descentralización.

Inc. 53.1, Créase el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración estará a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo de Descentralización.

“Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades”, publicada el 27 de mayo del 2003, establece la organización, funciones, competencias, régimen económico, etc. del gobierno municipal de Lima.

Modificatorias:

Ley 28268

Ley 28437

Ley 28458

Complementarias:

Ley 28221

Ley 28374

Ley, 38291

Artículo IV.– Finalidad. “Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”.

Artículo IX.– **Planeación Local.** “El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas...”

Artículo X.– Promoción del Desarrollo Integral. “Los **gobiernos locales** promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental...”

Artículo 53º. Presupuesto de los Gobiernos Locales.

Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumento de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación.

“Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” publicada el 01 de Enero del 2003. Establece la estructura, organización, competencias y funciones de los Gobiernos Regionales.

Modificatorias:

Ley 27902

Ley 28013

Complementaria:

Ley 28161

Artículo 10º, Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización.

Competencias exclusivas

b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región.

Título V – Regímenes Especiales

Capítulo I – Régimen Especial de Lima Metropolitana.

Artículo 67º, Competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima:

Inc. a) Aprobar el Plan Regional de Desarrollo de Lima Metropolitana, concertado con las municipalidades distritales.

Inc. e) Aprobar la ejecución de las inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura, que lleve a cabo el Gobierno Nacional.

“Ley N° 27293 – Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública”, publicada el 28 de Junio del 2000. Crea el Sistema Nacional de Inversión Pública para optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión.

Mediante esta norma se busca la ejecución de Proyectos de Inversión Viables cumpliendo obligatoriamente con el ciclo del proyecto.

Artículo 4º, Principio del Sistema Nacional de Inversión Pública.

El Sistema Nacional de Inversión Pública se rige por los principios de economía, priorización y eficiencia durante las fases del Proyecto de Inversión Pública. Asimismo, reconoce la importancia del mantenimiento oportuno de la inversión ejecutada.

Artículo 5º, Objetivos del Sistema Nacional de Inversión Pública:

Inc. a) Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: Perfil – prefactibilidad – factibilidad – expediente técnico – ejecución – evaluación ex post.

Inc. b) Fortalecer la capacidad de planeación del Sector Público.

Inc. c) Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 años.

Artículo 6º, Fases de los Proyectos de Inversión Pública.

Inc. 6.1. Los Proyectos de Inversión Pública se sujetan a las siguientes fases:

a) Preinversión: Comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad.

b) Inversión: comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto.

c) Postinversión: Comprende los procesos de control y evaluación ex post.

Inc. 6.3. La elaboración del perfil es obligatoria.

“Ley N° 27630 – Ley que Modifica el Artículo 89º del Decreto Legislativo N°776 – Ley de Tributación Municipal”, publicada el 12 de enero del 2002, que modifica el primer párrafo del Artículo 89 del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.

Fe de Erratas:

Ley 27630.

Artículo 3º, Planes de desarrollo.

Los Concejos Municipales Provinciales y Distritales, *a partir del año 2003*, deberán aprobar su Plan Integral de Desarrollo. Los recursos del Fondo de Compensación Municipal –FONCOMÚN que perciban se utilizarán para la implementación de dicho plan.

“Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada”, publicada el 13 de Agosto del 2003, establece el marco normativo para que el estado en sus tres niveles de gobierno promuevan la inversión de manera descentralizada que permita lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil.

“Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental”, publicada el 8 de Junio del 2004. Tiene por objeto asegurar el cumplimiento de los objetivos ambientales y evitar superposiciones, omisiones, duplicidad, vacíos o conflictos. Establece que las Comisiones Ambientales Municipales se aprueban mediante Ordenanza Municipal.

“Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo”, publicada el 8 de Agosto del 2003. Establece las disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, que se desarrollan en armonía con los planes de desarrollo concertados.

3.- DECRETOS SUPREMOS Y DIRECTIVAS

Decreto Supremo N° 007-85-VC, Aprueba el “Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente”.

CAPÍTULO I – Generalidades

Artículo 2º, Corresponde a las **municipalidades** planificar el desarrollo integral de sus circunscripciones, formulando, aprobando, ejecutando y supervisando los planes de desarrollo local.

Artículo 3º, Los Planes Integrales de Desarrollo, el de Acondicionamiento Territorial Provincial y los Planes Urbanos, constituyen documentos básicos para la programación de las inversiones a corto, mediano y largo plazo de los Organismos del Gobierno Central, Organismos Descentralizados, Corporaciones de Desarrollo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Artículo 4º, El Desarrollo Local se regirá por los siguientes planes:

- a) Plan Integral de Desarrollo Provincial.
- b) Plan de Acondicionamiento Territorial; y
- c) Plan Urbano.

CAPÍTULO II – Del Plan Integral de Desarrollo

Artículo 5º, El Plan Integral de Desarrollo Provincial establece las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo social, económico y físico espacial para la acción de la **Municipalidad** provincial en su ámbito. Este Plan se elabora sobre la base de los planes, proposiciones o requerimientos distritales y comunales y se sustenta en los Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo.

Decreto Supremo N° 157-2002-EF, “Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública”.

Artículo 2º, Definiciones

Inc. 2.2. Defínase como Proyecto de Inversión Pública a toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios, cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos. No es un Proyecto de Inversión Pública las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento.

Decreto Supremo N° 171-2003-EF, “Aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo”, publicado el 26 de Noviembre del 2003. Incorpora en el inc. f) del Art. 1º el concepto del Plan de Desarrollo Concertado (que contiene los acuerdos sobre visión de desarrollo y objetivos estratégicos que deben ser elaborados en proceso participativo, concertado y permanente).

Resolución Directoral N° 010-2004-EF/76.01, “Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo”, publicada el 4 de Marzo del 2004.

Zonificación Económico Ecológico planteada por CONAM.

Zonificación de Protección Ambiental CONAM – MINSA.

Zonificación y Plan y Desarrollo Urbano – Sector Vivienda.

Directiva N° 004-2002-EF/68.01 – “Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública”.
(R.D. N° 012-2002-EF/68.01)

El “Ciclo de proyecto” tiene tres fases:

Preinversión: Comprende la elaboración y evaluación de los estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad.

Inversión: Comprende el desarrollo de los estudios definitivos o expedientes técnicos y la ejecución del proyecto; y

Postinversión: Comprende la operación, mantenimiento y la evaluación ex post.

El aspecto clave de este proceso lo constituye la obligación de que todo Proyecto de Inversión Pública, como requisito previo a su ejecución, deba contar con estudios de preinversión que sustenten que es socialmente rentable, sostenible, concordante con los lineamientos de política establecidos por las autoridades correspondientes del sector y la Región, y se enmarque en los *planes que se elaboren* en el gobierno nacional y los *gobiernos regionales y locales*.

Respecto a los gobiernos regionales y **locales** es necesario señalar la obligatoriedad que tienen de sujetarse a toda normatividad vigente, es así, que los gobiernos regionales están sujetos a dicha normas con toda la regulación existente a la fecha, mientras que los gobiernos locales y sus empresas se incorporarán gradualmente al ámbito de las normas del SNIP, debiendo prepararse para la aplicación de sus disposiciones aplicándolas desde ya en la formulación, evaluación y ejecución de sus inversiones.

4.- ORDENANZAS

“Ordenanza N° 099-MML”, Aprobada el 8 de Noviembre de 1996

Rige el proceso de **planificación** y presupuesto de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales que la integran en lo referente a los planes a largo, mediano y corto plazo. (Título I, Art. 1).

Establece que el Corto Plazo debe armonizar con los objetivos y metas del desarrollo de mediano y largo plazo, para lo cual, conforma el **SISTEMA METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO MUNICIPAL** como un proceso dinámico que articula objetivos y metas institucionales de corto plazo con los contenidos en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

Define los principios básicos del sistema (Capítulo I) y establece el proceso a seguir: Diagnóstico, Programación, Elaboración, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación. (Capítulo II).

Contempla la elaboración de tres documentos de gestión del Sistema Metropolitano de Planificación y Presupuesto Municipal.: (Capítulo III).

EL Plan de Acción y Presupuesto Municipal: Instrumento político-técnico de gestión programática, económica y financiera de la municipalidad para el ejercicio fiscal correspondiente. Expresa las orientaciones de la autoridad local, los objetivos, políticas y estrategias de gestión así como las actividades y proyectos para cada asunto de competencia municipal. (funciones, programas, sub-programas) (Art.23).

Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano: Instrumentos político-técnico de gestión del gobierno local para el mediano y largo plazo, en el que se *expresa el anhelo de la ciudadanía sobre el tipo de ciudad que aspira*, señala objetivos, políticas y estrategias de gestión de mediano y largo plazo.

Establece la organización para la Gestión del Sistema Metropolitano de Planificación y Presupuesto Municipal, define competencias del Consejo Metropolitano, del Alcalde de Lima, del IMP, Director Municipal Metropolitano, del Órgano de Planificación y Presupuesto, entre otros.

En Relación a los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano: las competencias están distribuidas como sigue:

El Instituto Metropolitano de Planificación, es responsable de *conducir el proceso* de planificación de mediano y largo plazo y por tanto le compete:

- Elaborar proyectos de directivas para regular el proceso de planificación y presupuesto a mediano y largo plazo.

- Coordinar y supervisar el proceso de planificación a mediano y largo plazo de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana y evaluar el proceso de planificación.

- Elaborar el anteproyecto de Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo.

El Director Municipal Metropolitano le compete: Dirigir y Coordinar las acciones correspondientes a la elaboración de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano.

El Órgano de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad de Lima debe:

- Mantener relación técnica y funcional con el IMP (Art.36).

- Constituirse en la Secretaría Técnica en las Comisiones de trabajo que se constituyan en la elaboración y evaluación de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano de Mediano y Largo Plazo.(Art.38).

- Ejecutar las acciones correspondientes al diagnóstico y programación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a mediano y largo plazo.(Art.41).

Se aprobaron modificaciones en el corto plazo por que eran inaplicables las aprobadas originalmente.

Ordenanza N° 193 (29 de Noviembre de 1998), deroga artículos que fijaban plazos que la Dirección Nacional de Presupuesto Público define anualmente, facultando al Alcalde para que apruebe por D.A. lo mismo para cada ejercicio fiscal.

Ordenanza N° 245 (26 de Diciembre de 1999), sustituye el art. 74 donde se disponía una reserva financiera en el presupuesto del 2% del total de los recursos recaudados por las municipalidades y las empresas. (hasta ese ejercicio ninguna municipalidad cumplió con esta reserva).

Suspende los plazos para la elaboración del PIDM del art. 77.

Da 8 meses a las municipalidades distritales para que concluyan con sus PID.

Ordenanza N° 246 (26 de Diciembre de 1999), establece precisiones de normas referidas al régimen tributario de los arbitrios para facilitar su administración.

Acuerdo de Concejo N° 019, del 27 de Enero del 2005

Artículo Primero.- Constituir una **Comisión Especial de Proyectos Normativos Especiales**, presidida por el Regidor Virgilio Acuña Peralta e integrada por los Regidores Walter Menchola Vásquez, Juan Carlos Zurek Pardo-Figueroa, Norma Yarrow Lumbreras, Augusto Ortiz de Zevallos Madueño y Armando García Campos, para que en un plazo de ocho meses se encargue de estudiar, evaluar y proponer reajustes y actualizaciones que correspondan a temas como el PLAN MET, aprobado con fecha 20 de junio de 1991, vigente a la fecha, la Simplificación de Procedimientos Administrativos de competencia de la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano, el Plano General de Usos de Suelo de Lima Metropolitana en coordinación con el Instituto Metropolitano de Planificación y la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano; y la Promoción de la Inversión Privada; entre otros asuntos de interés que encomiende el Concejo.

Artículo Segundo.- **Esta Comisión Especial gozará de las facultades inherentes a una Comisión Ordinaria** con arreglo al Reglamento interior del Concejo Metropolitano de Lima.

Artículo Tercero.- Los **Funcionarios de la Corporación Municipal**, en función de sus atribuciones y competencias, **quedan encargados de prestar apoyo** que requiera la citada Comisión Especial para el cumplimiento de las labores que se le encomiende.

CONSIDERACIONES PARA PLANIFICAR:

“una visión compartida”

1.- Pobreza y Equidad Social:

“Desde los albores de la modernidad la mejora de la condición humana ha estado estrechamente ligada a la idea de progreso... esta postura humanista implica adoptar una actitud de profundo respeto por el hombre y la mujer, afirmando el valor intangible de la condición la vida humana. Este respeto se basa en el reconocimiento de cada ser humano como un fin en si mismo – nunca como un medio para otros fines-, y considera a todas y cada una de las personas integradas a un grupo social como igualmente valiosas e insustituibles...Es por esto que desarrollo implica necesariamente eliminar la pobreza, la ignorancia y cualquier otra fuente de desigualdad..”⁸

La *progresión del índice de pobreza* es un indicador socio económico que obliga a muchos países desarrollados y otros emergentes a rediseñar sus líneas de acción gubernamental en un mundo cada vez mas globalizado e interdependiente, en el que la **lucha contra la exclusión y la marginalidad social**, a través de políticas transversales, sigue siendo un reto en la tarea de reducir la brecha social y combatir las desigualdades para lograr un mundo con paz, libertad, tolerancia y responsabilidad común.

En América Latina y el Caribe, la pobreza extrema ha alcanzado a cerca de 222 millones de latinoamericanos y caribeños pobres, de los cuales cerca del 18,6% de la población, es decir 96 millones, viven en la indigencia⁹.

La tasa mundial de pobreza en los países en desarrollo, por ejemplo, basada en una línea de ingresos de un dólar por día, se redujo del 29 % en 1990 al 23% en 1998, lo que significó una disminución de 1,300 millones a 1,200 millones de pobres en el mundo. Esto debido a que en el Este y el Sudeste asiático se logro un progreso substancial en la reducción de la pobreza a través de un crecimiento económico rápido¹⁰.

⁸ Francisco Miro-Quesada, “La ideología humanista”, en Hombre, sociedad y política, Lima Ariel, 1991.

⁹ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, en Enero 2002, Informe sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo sostenible, agosto del 2002

¹⁰ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, en Enero 2002, Informe sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo sostenible, agosto del 2002

*La pobreza es un factor usualmente asociado a la **marginalidad y a la exclusión**, que precisa de políticas inclusivas dentro de una economía responsable en todos sus niveles, para evitar la desestabilización del sistema democrático. Esto en términos de incidencia política, se asocia perfectamente con la informalidad y el antisistema, exigiendo el cumplimiento de las demandas sociales, en términos de necesidades básicas insatisfechas. Ningún gobierno local puede ser ajeno a ello.*

*Un indicador importante, vinculado al factor demográfico y a los indicadores de pobreza, es el referido al sobre poblamiento de las ciudades. Se estima por ejemplo, que para el año 2025, alrededor del 54 % de la población de los países en desarrollo residirán en las áreas urbanas, lo que significará que a medida que aumente la movilización de personas hacia las áreas urbanas, aumentará también el número de pobres en las ciudades, **generando con ello un problema a los gobiernos locales** en su tarea por mantener el equilibrio estratégico entre las acciones de gobierno y las demandas sociales.*

Existen en el mundo por lo menos 1,100 millones de personas sin acceso al agua potable segura y 2,400 millones que carecen de salubridad adecuada¹¹.

Sin embargo ha habido un desarrollo positivo durante los 90, si tenemos en cuenta que alrededor de 438 millones de personas de los países en desarrollo lograron acceso a suministros de agua potable con mejorías. No obstante debido al rápido crecimiento de las ciudades, el número de habitantes urbanos que carecen de acceso al agua potable segura, aumentó casi en 62 millones.

Este indicador, estrechamente vinculado al crecimiento horizontal de las ciudades, muestra que una progresión de las demandas social en términos de necesidades básicas insatisfechas, genera un gasto, debido a que el poblamiento en zonas no urbanizadas y carentes de servicios básicos, obliga al gobierno local a invertir en mejorar la calidad de vida de estas personas, dejando de priorizar otros temas igualmente importantes para mejorar la prestación de servicios básicos en la ciudad.

¹¹ *Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, en Enero 2002, Informe sobre la Cumbre Mundial de Desarrollo sostenible, agosto del 2002*

Cuadro 1.1. Porcentajes de la pobreza total representados por la población que recibe ingresos equivalentes a 1 o 2 dólares de los Estados Unidos por día (porcentajes para años determinados en todo el mundo y ciertas regiones)

Región	Ingresos diarios equivalentes a 1 dólar de los Estados Unidos (pobreza total)				Ingresos diarios equivalentes a 2 dólares de los Estados Unidos (pobreza total)			
	1980	1990	2003 ^a	2015 ^b	1980	1990	2003 ^a	2015 ^b
Mundo	39,7	27,0	19,5	13,2	65,7	59,8	51,2	40,5
América Latina y el Caribe	11,3	12,1	10,4	8,9	29,9	29,6	25,4	22,2
Asia Oriental	61,6	31,2	14,9	5,7	85,3	68,8	43,2	22,4
Asia Sudoriental	31,4	16,6	9,3	6,0	69,2	59,3	47,8	39,0
Asia Meridional	52,3	40,9	28,4	14,4	89,0	85,4	75,7	60,1
Oriente Medio y Africa del Norte	3,2	2,5	2,0	1,7	26,5	21,8	20,8	17,3
Africa Subsahariana	42,6	44,1	45,7	44,6	73,0	75,8	76,4	75,5
Economías en transición	1,2	1,5	3,9	1,6	1,5	4,5	17,9	7,5

^a Estimaciones. ^b Proyecciones.

Nota: Los porcentajes de población que vive con menos de 1 o 2 dólares de los Estados Unidos corresponden a las proporciones de población que vive con menos de 1,08 o 2,16 dólares de los Estados Unidos por día a los precios internacionales de 1993. El nivel de pobreza de 1 dólar o 2 dólares por día se compara con el consumo o el ingreso por persona, e incluye el consumo de producción propia y el ingreso en especie. Se basa en partes de poder adquisitivo (PPP), que indican que la gente puede comprar la misma cantidad de artículos por determinada suma de dinero en cualquier país. En otras palabras, la comparación se basa en la noción de que con el dólar estandarizado se puede comprar la misma cantidad en todos los países.

Fuente: Cálculos basados en Banco Mundial, 2004a.

Por esta razón consideramos que la equidad en términos de igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, la salud y la justicia, es un factor imprescindible en la tarea de pensar una ciudad a futuro, pues la estabilidad de cada política o acción que se tome dependerá de cómo se encuentre la población y sus necesidades básicas insatisfechas.

2.- “Una Visión Compartida de Ciudad nace de la inclusión y la equidad”

“Para dejar de seguir siendo el país de las oportunidades perdidas y aprovechar las experiencias de otro, es necesario, en primer lugar, definir hacia donde debe orientarse el desarrollo..y articular una visión compartida de lo que queremos ser como nación”¹².

La visión de ciudad que planteamos, nace de un proceso de interiorización y abstracción del interés común y del bienestar general, del proceso continuo de mundialización de las economías, del proceso de interconectividad de las mega ciudades y a partir de una economía mas humana.

Es necesario dentro de la visión de ciudad, enfocar el tema de la competitividad como factor primordial mediante el cual la ciudad se incorpora a los mercados financieros internacionales, al tejido mundial de la información y al ámbito de las grandes empresas globales. Es decir lograr que nuestra ciudad sea capaz

¹² Perú: Agenda y Estrategia para el siglo 21. Edición, Noviembre de 2000, pag. 30.

de atraer los más importantes flujos financieros, a las transnacionales de mejor desempeño en América Latina y de responder a los permanentes retos de la globalización.

Pero también una ciudad nodo del desarrollo del país que impulse a las demás ciudades vecinas a través de una red de cooperación y complementación en la que los flujos de información y mercancías de alto valor agregado van consolidando la base productiva de una región competitiva.

Para ello se asume el reto de transformar la ciudad en una urbe moderna con transporte fluido, viviendas adecuadas y con un soporte tecnológico y de información que permita acceder a la **sociedad del conocimiento**; segura, libre de delito y de crimen. Así mismo, se tiene un sin número de cadenas productivas de micro y pequeñas empresas, se aspira en corto plazo en constituir las en verdaderos clusters de calidad y empleo. Y por último, en este aspecto, se asume el desafío de cambiar la base productiva de la ciudad, reorientar la educación integral hacia la industria del conocimiento, en última instancia, el verdadero sustento de la futura competitividad de la ciudad.

Lima no podría ser competitiva, ni podría ser moderna sino se tiene **ciudadanos con una alta calidad de vida**, es decir habitantes a los que se les respeta sus derechos sin exclusión ni indiferencia, sanos e incorporados a la sociedad del conocimiento.

Para ello se combatir la pobreza y se buscará erradicar la pobreza extrema, se procurará desterrar toda enfermedad endémica así como realizar tareas de prevención, se pondrá mayor atención al niño y a la mujer, se le dará al anciano un lugar de reconocimiento y de respeto y el adulto tendrá acceso a un trabajo sostenible y de calidad.

A cambio Lima tendrá habitantes identificados con su ciudad, que sientan respeto por su historia y su legado cultural a la humanidad, así como gran expectativa por lo que se está construyendo, y por ello exigentes en el cuidado del medio ambiente y protagonistas del desarrollo sostenible; involucrados en la innovación y partícipes de una sociedad del conocimiento.

Sobre la base de un sondeo de opinión con entrevistas a profundidad realizado por la MML a través del **Proyecto Construyamos Futuro**, en diez (10) grupos de trabajo representativos de Lima Este, Lima Norte, Lima Sur y Lima Central, se desprenden aportes a la visión de Lima formuladas por representantes de los estamentos: empresarios, alcaldes, académicos, ONG's y organizaciones de base.¹³

La visión de Lima es para ellos como sigue:

"Lima capital gastronómica y del turismo histórico de América, centro logístico Internacional y de exportación de productos de alto valor agregado, con una Población educada que trabaja en empleos dignos por una ciudad competitiva, Limpia, ordenada, saludable y segura".

El fundamento de la visión de Lima se sintetiza en las ideas fuerza de mayor consenso expresadas por la sociedad civil en los talleres organizados por la MML. En dichos talleres, como muy bien lo expresa textualmente **construyamos futuro**, "surgieron 26 ideas fuerza, brotando un orden de prioridad en función a la frecuencia de aparición de ellas en el debate de los diez grupos de trabajo representativos de la sociedad civil realizados en Lima Este, Lima Norte, Lima Sur y Lima Central. Fueron dos las ideas fuerza de mayor frecuencia: **Lima ecológica y saludable y Lima participativa**. Inmediatamente le siguen las siguientes ideas fuerza altamente consensuales:

- Lima productiva,
- Lima exportadora y comercial, competitiva, productora de bienes y servicios de alto valor agregado,
- Lima equitativa, atractiva turísticamente,
- Lima segura,
- Lima ordenada y planificada integralmente,
- Lima educada y con cultura de valores.

¹³ "Estrategia de Desarrollo Integral y Reducción de la Pobreza en Lima Metropolitana", Construyamos Futuro, Municipalidad Metropolitana de Lima, noviembre del 2005. * Informe final para discusión interna con el proyecto construyamos futuro de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Banco Mundial

Otras ideas fuerza importantes, pero que en el trabajo grupal tuvieron una presencia en menos de la mitad de los grupos, fueron:

- Lima turística,
- Lima descentralizada y
- Lima solidaria.

Aporte de Empresarios

Para los empresarios, el sueño de una Lima desarrollada lo ven como una meta trazable hacia el 2021, siempre que haya voluntad política, liderazgo político combinados con **educación** y **civismo** en la ciudadanía.

Las ideas fuerza para ellos son: **“Lima amable, cordial, cálida, hospitalaria, educada y respetuosa”**. Ellos también coinciden con el sueño de una ciudad integralmente desarrollada, lo que para ellos significa: seguridad, infraestructura básica de servicios, ordenamiento y planeamiento, educación y cultura.¹⁴

En este documento se establece la existencia de trabas para alcanzar esa visión, relacionadas con las conflictivas relaciones del sector privado con el Estado y sus autoridades. El problema deriva de un excesivo intervencionismo, ‘impuestos y multas abusivos’, e **ineficiencia en el gasto** de los recursos recaudados. Para ellos esto sólo podrá cambiar con mayor seguridad jurídica derivada de una reforma del Estado, la reducción de la corrupción y un mayor respeto a las leyes.

Aporte de Alcaldes

“Los alcaldes entrevistados son pesimistas acerca de la posibilidad de que Lima alcance el desarrollo, viéndolo como un proceso a muy largo plazo.” Remarcan la necesidad de planificación estratégica consensuada, cambio de mentalidad y actitud por parte de las autoridades y la ciudadanía. **Consideran que el alcalde de Lima está llamado a sumir el liderazgo.**¹⁵

Subrayan ideas fuerza como:

- ‘Ciudad jardín’,
- ‘Ciudad solidaria’,
- ‘Ciudad atractiva /visitable’,
- ‘Ciudad de valores’ y
- ‘Ciudad pujante’.

Para ellos una ciudad integralmente desarrollada está vinculada con **educación y cultura, conciencia ciudadana, áreas verdes con zonas de recreación y servicios básicos eficientes**. Reconocen que **una de las mayores trabas es la disfuncionalidad y falta de coordinación entre los municipios distritales y la MML** y entre los municipios en sí. Están a favor de una alianza entre el sector privado y el público, pero el primero debe recuperar confianza de autoridades, mientras el segundo debe liderar el desarrollo.¹⁶

Aporte de Académicos

En el informe de Construyamos Futuro, el sector académico establece que **una ciudad desarrollada debe poseer una infraestructura y servicios públicos adecuados (sistema de transporte ordenado y eficiente, centros de esparcimiento públicos, agua, desagüe, electricidad)**. Enfatizan la idea fuerza ‘ciudad limpia, libre de contaminación y segura’, así como la necesidad de implantar un sistema de monitoreo de opiniones de ciudadanos, sistemas estatales a favor de creación de empleo, mecanismos sociales que alivien e impidan extrema pobreza, sistemas de comercialización eficientes, formación integral de la persona.

“Hacia el 2021 aspiran a mejoras en sistema de transporte urbano, empleo, mercado competitivo, elevado nivel de educación, formación de Pymes, seguridad ciudadana, identidad y valores comunes.

¹⁴ “Estrategia de Desarrollo Integral y Reducción de la Pobreza en Lima Metropolitana”, Construyamos Futuro, Municipalidad Metropolitana de Lima, noviembre del 2005. * Informe final para discusión interna con el proyecto construyamos futuro de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Banco Mundial

¹⁵ Iden.

¹⁶ Iden.

Señalan que los municipios deben promover el respeto de espacios públicos, tratando integralmente los problemas del transporte, ornato, ambulantes y mendicidad, estableciendo áreas de recreación, etc.”¹⁷

Aporte de ONG's

Para ellos **Lima debe aspirar a volverse un eje articulador entre países sudamericanos, así como a ser punto de entrada para cualquier programa que desee empezar a trabajar en Sudamérica.** Enfatizan que una ciudad integralmente desarrollada debe poseer servicios eficientes y de calidad, empezando por un sistema de transportes.¹⁸

Asignan gran importancia a la **seguridad ciudadana** en la calidad de vida de la población, así como a la **calidad de los servicios educativos**, para desarrollar articulación y competitividad en dinámicas regionales e internacionales.

También proponen **crear espacios públicos recreativos** y otorgar reconocimiento público a sectores marginados. Para ellos es clave fortalecer la identidad común remozando zonas de importancia histórica.

Aporte de Organizaciones de Base

Los representantes de las organizaciones de base desearían que Lima sea conocida por ser una **ciudad segura, así como por la honestidad de su gente, su comida y ser bonita.** También esperan que se distinga por la amplia participación de su sociedad civil.¹⁹

Para ellos los aspectos que definen una ciudad íntegramente desarrollada son:

- ciudad educada,
- limpia,
- con bajos niveles de contaminación,
- segura,
- moral,
- reforma policial y
- del poder judicial,
- necesidades básicas de la población y empleo digno.

A su vez, para ellos una ciudad integralmente desarrollada requiere de sistemas de justicia y policía intachables y eficaces (requisito para la seguridad) y altos niveles de empleo.

Ponen énfasis en problemas sociales tales como el desempleo, el alto costo de vida, la contaminación y suciedad, el bajo nivel de conocimiento y respeto cívico, y la desigual distribución de los productos, los bienes culturales y educativos.²⁰

La visión de desarrollo integral de Lima también se sustenta en las siguientes premisas derivadas del Diagnóstico Global de la Ciudad:²¹

1. Si bien Lima sigue siendo el eje económico del Perú, no necesariamente va a seguir jugando el rol de locomotora del crecimiento de las regiones del país, en un contexto de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo sustentado en una oferta de productos con valor agregado orientada hacia el mercado externo, mayormente producida fuera de Lima.
2. El 'desborde popular' iniciado en los 50's como movimiento de defensa de la subsistencia es un proceso que, en esencia, ha terminado, en la medida que su principal componente – la inmigración del campo a la ciudad – ha descendido a su mínima expresión por las nuevas oportunidades de crecimiento en el campo, así como por la reducción de las tasas de fecundidad en la ciudad de Lima.
3. El signo del movimiento popular actual en reemplazo del 'desborde popular' fenecido, es una corriente de emprendimiento económico y social con aspiraciones de articulación a nivel conal y de inclusión a nivel limeño y de la aldea global. Esta corriente favorable a un 'desarrollo desde la base social' convoca a la gran y mediana empresa privada, las pequeñas y micro empresas creadas por los pobres, toda la red de actores que conforman la sociedad civil, las municipalidades y otras entidades estatales.

¹⁷ Iden.

¹⁸ Iden.

¹⁹ Iden.

²⁰ Iden.

²¹ Iden.

4. El principal problema de este paradigma es la brecha educativa y de salubridad que afecta a niños y jóvenes; la falta de capacitación técnica especializada y la limitada educación para tomar decisiones para afrontar riesgos en el caso de los adultos.

5. Si bien el índice de pobreza en Lima es menor que en el resto del país, esta sigue siendo un problema agudo. En los últimos años se ha acentuado la pobreza como consecuencia del crecimiento rezagado de Lima frente al resto del país, junto al fracaso de los programas sociales.

6. La pobreza en una metrópoli grande y compleja como Lima, hace a los pobres más vulnerables a condiciones de riesgo que se retroalimentan, afectando su nivel de ingresos y calidad de vida. Incluso aquellos que circunstancialmente logran salir de la pobreza están permanentemente expuestos a riesgos que los hace recaer en ella, tales como enfermedad, pérdida del empleo, inseguridad ciudadana, cambio en las condiciones de mercado, falta o pérdida de acceso al crédito, corrupción en entidades públicas y el poder judicial, restricciones de acceso al mercado, trabas administrativas, restricciones de acceso a la propiedad y falta de acceso a servicios de agua limpia, recojo cotidiano de la basura y transporte masivo rápido y seguro.

7. La imagen de una Lima moderna y polarizada, entre un centro medianamente rico y una periferia habitada por una población provinciana pobre, tiende a soslayar los procesos económicos y sociales de una Lima periférica y emergente, que apunta hacia una ciudad más integrada y homogénea.

8. Los conos de Lima ya no tendrán el mismo flujo migratorio y, por ende, ya no soportarán una elevada expansión en la demanda en servicios básicos como lo fue en el pasado, por el contrario estos conos buscarán convertirse en **nuevas áreas de centralidad**.²²

Conclusión:

De todo lo anteriormente expresado, podemos inferir que Lima como ciudad requiere crecer en términos de **inversión y comercio**, para poder generar empleo, combatir la pobreza y modernizar la ciudad, requiere además fomentar y fortalecer la **investigación científica** y el **desarrollo ciudadano**, trabajando el finalmente esto debe de ser garantizado a través de políticas sociales transversales que aseguren la **equidad** en el desarrollo humano y la distribución de los servicios básicos.

De esta forma y como conclusión consideramos que el lema que resume esta aspiración de liderazgo de la ciudad desde Lima es "Lima: construyendo con equidad para la inversión y el conocimiento.

LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL: "Instrumentos y Herramientas de Gestión".

I.- ¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN?

La planificación local²³, instrumento fundamental para el desarrollo de las herramientas de gestión²⁴, adquiere cada vez mayor importancia y relevancia dentro del contexto del desarrollo local, especialmente por que gran parte del éxito o fracaso de la gestión edil, se encuentra relacionado con la capacidad de administrar eficientemente recursos y atribuciones en el nivel local, así como prever escenarios futuros.

El estado, dentro de este contexto previsor que debe asegurar la austeridad en el gasto, así como la administración racional y el uso oportuno de los recursos, a proveído de la legislación pertinente para asegurar el uso eficaz de los mismos a través de normas como el SNIP²⁵.

El proceso de transferencia de funciones, post al proceso de acreditación emprendido por el CND, ha obligado con mayor razón a reordenar la gestión a partir de una planificación mas técnica, pero sin perder el matiz político del cual depende para la ejecución del proceso mismo. De esto se deriva el impacto que tendrá una adecuada planificación del desarrollo comunal. Se plantea, entonces, la necesidad de definir y caracterizar la planificación comunal, entendiéndola como una metodología útil y eficaz aplicada por las instancias municipales de planificación.

²² Iden.

²³ Plan de Desarrollo Concertado, PDC, Plan de Desarrollo Institucional, PDI, Plan Estratégico Institucional, PEI, Plan Operativo Institucional, POI.

²⁴ MOF, ROF, TUPA, etc.

²⁵ Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.

En términos sencillos diremos que la planificación requiere de un método que la haga operable, es decir, de un procedimiento de ejecución concreto (un cómo hacerlo), que goce de validez y viabilidad para su aplicación. Lo contrario a la planificación es la improvisación, la acción aislada, sin un sentido claramente definido, o sin una secuencia ordenada que asegure dentro de un rango aceptable de incertidumbre llegar a cierto resultado que se pretende lograr²⁶.

Entenderemos por planificación al proceso de "Calcular" anticipadamente las acciones que se realizarán en un período de tiempo determinado, para conseguir algunos resultados que estimamos deseables.

¿Para qué planificar?

Esta pregunta nos obliga a intentar una respuesta en torno a su utilidad. Si bien las alternativas de solución son variadas, todas ellas encuentran respuesta en un común denominador: la necesidad de permitir el desarrollo de las diversas potencialidades existentes en el ámbito local. Es decir, la planificación es una función que debe estar al servicio de los objetivos y metas que se ha trazado el municipio en un período de tiempo determinado.

Como dirían algunos autores sobre el tema, planificar es una proposición conciente y metódica para "Transformar las condiciones actuales de la comuna en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población en general".

La planificación, entendida como recurso metodológico, debe permitir alterar los "cambios naturales" que experimentaría nuestro entorno físico y social. De ahí se desprende la necesidad de fijar claramente la situación deseada, o el estado "ideal", que queremos alcanzar, en función del cual pondremos un conjunto de recursos disponibles para acercar la situación presente a la imagen-objetivo²⁷.

La situación que alcanzaremos en el futuro o imagen-objetivo será el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Considerando que fijamos la imagen objetivo desde el diagnóstico actual, de inmediato aparecen condiciones para guiar las acciones que emprenderemos para alcanzarla.

En síntesis, a la pregunta ¿para qué planificar? podremos responder: Para construir una estrategia en el presente que permita alcanzar el objetivo que nos hemos propuesto.

la planificación es una función básica, que tiene como misión determinar: ¿Qué debe hacerse?, ¿Quién debe hacerlo? y ¿Dónde, cuándo y cómo debe de hacerse? con el fin de lograr los mejores resultados, en el tiempo apropiado y de acuerdo con los recursos que se dispone.

La planificación es, desde el punto de vista de diferentes especialistas puede ser interpretada de la siguiente manera:

"La planificación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales." George Terry .

"La planificación es una técnica para minimizar la incertidumbre y dar mas consistencia al desempeño de la empresa." Idalberto, Chiavenato .

"La planificación es en gran medida la tarea de hacer que sucedan cosas que de otro modo no sucederían". David, Swing.

Características de la planificación:

Las características más importantes de la planificación son las siguientes:

1. La planificación es un proceso permanente y continuo: no se agota en ningún plan de acción, sino que se realiza continuamente.
2. La planificación está siempre orientada hacia el futuro: la planificación es previsión.

²⁶ No existe un método único para la planificación; por el contrario, considerando que lo que define esencialmente al proceso de planificación es la metodología, existen tantas "planificaciones" como metodologías hay o, más claramente, como orientaciones teóricas de referencia tiene dicha metodología.

²⁷ El proceso de planificación involucra cierta capacidad de predecir y anticiparse a los acontecimientos que ocurrirán en un horizonte de tiempo previsto, anteponiendo acciones organizadas que brinden una dirección y sentido positivamente valorado.

3. La planificación busca la racionalidad en la toma de decisiones: al establecer esquemas para el futuro, la planificación funciona como un medio orientador del proceso decisorio, que le da mayor racionalidad y disminuye la incertidumbre inherente en cualquier toma de decisión.
4. La planificación busca seleccionar un curso de acción entre varias alternativas: la planificación constituye un curso de acción escogido entre varias alternativas de caminos potenciales.
5. La planificación es sistemática: la planificación debe tener en cuenta el sistema y subsistemas que lo conforman; debe abarcar la organización como totalidad.
6. La planificación es repetitiva: incluye pasos o fases que se suceden. Es un proceso que forma parte de otro mayor: el proceso administrativo.

La planificación es una técnica de asignación de recursos: tiene por fin la definición, el dimensionamiento y la asignación de los recursos humanos y no humanos, según se haya estudiado y decidido con anterioridad.

La planificación es una técnica cíclica: la planificación se convierte en realidad a medida que se ejecuta. A medida que va ejecutándose, la planificación permite condiciones de evaluación y medición para establecer una nueva planificación con información y perspectivas más seguras y correctas.

La planificación es una función administrativa que interactúa con las demás; está estrechamente ligada a las demás funciones – organización, dirección y control – sobre las que influye y de las que recibe influencia en todo momento y en todos los niveles de la organización.

La planificación es una técnica de coordinación e integración: permite la coordinación e integración de varias actividades para conseguir los objetivos previstos.

La planificación es una técnica de cambio e innovación: constituye una de las mejores maneras deliberadas de introducir cambios e innovaciones en una empresa, definidos y seleccionados con anticipación y debidamente programados para el futuro.

La planificación eficaz debe de permitir demostrar que los fines son realistas, es decir, que son alcanzables; debe asegurar que los medios son los mejores disponibles o por lo menos que son eficaces, y; debe permitir comprobar si los fines y los medios son compatibles entre sí²⁸.

Atributos que debe tener la planificación municipal o local:

- a) Informada: que recoja el análisis de las tendencias históricas y de las proyecciones futuras de la comuna y su entorno significativo.
- b) Participativa: debe considerar opiniones e intereses de los integrantes de la comuna con el fin de priorizar acciones y problemas y construir en forma conjunta la imagen de la comuna que se pretende alcanzar.
- c) Estratégica: que las orientaciones de largo, mediano y corto plazo deben revisarse permanentemente, en función de factores internos del municipio y de la dinámica externa.
- d) Concertada: que potencie los distintos recursos y capacidades disponibles en los espacios comunales, en pro de proyectos de desarrollo y de bien común.

Que sea capaz de articular eficazmente las potencialidades de la comunidad para hacerlas coherentes con los objetivos deseados.

No existen técnicas ni métodos universales que puedan ser aplicados en forma indiscriminada a cualquier circunstancia, considerando que la situación “real” es diferente de una comuna a otra y de una época a otra.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Plan de Desarrollo Concertado – PDC

El PDC es una herramienta de planificación elaborada de manera participativa y constituye una guía para la acción a largo plazo. Esta orientada a convocar y enfocar recursos y esfuerzos individuales e institucionales, para alcanzar una imagen colectiva de desarrollo, construida en base al consenso de todos, los individuos y actores de un territorio predeterminado.

²⁸ La planificación es una técnica para la selección de medios y fines de conformidad con una situación deseada

El PDC, debe de nacer de un proceso concertado entre la sociedad civil organizada y no organizada con el autoridad política del gobierno local, es la prospección a futuro de la localidad, establece una visión y objetivos a futuro.

La *importancia de elaborar un PDC* radica en que:

- 1.- Permite a los individuos y actores de un territorio decidir su futuro.
- 2.- Posibilita la integración y articulación de los distintos intereses e iniciativas para promover el desarrollo del territorio.
- 3.- Permite mayor viabilidad política, técnica y financiera a los programas y proyectos que se formulen en el macro del planeamiento del desarrollo.
- 4.- Fortalece pro esos de relación entre los diferentes actores (públicos y privados) del territorio.
- 5.- Permite la colaboración institucional y el despliegue de quienes concertaron sobre el territorio.
- 6.- Permite superar los problemas del corto plazo y concertar las voluntades, los esfuerzos, las potencialidades y los recursos del territorio para responder a los desafíos que plantea lograr la imagen colectiva de desarrollo establecida en el PDC.

Los *elementos centrales de un plan de desarrollo concertado* son:

El Diagnóstico.- Que es un análisis integral, que incluye las potencialidades tangibles e intangibles del territorio, considerando los elementos histórico culturales;

La Visión de Desarrollo.- esta debe ser compartida, debe unir en una misma intencionalidad, y objetivos a toda la sociedad civil y el gobierno local;

Ejes y Objetivos Estratégicos.- Son la áreas , campos procesos claves o dimensiones prioritarias que encontramos en la visión, y en la que debemos trabajar sistemáticamente para alcanzar el desarrollo local, estos se diseñan básicamente en función a 4 ejes (eje de desarrollo social, eje de desarrollo económico, eje de medio ambiente y eje de desarrollo institucional).

Los objetivos estratégicos finalmente son aquellos que son priorizados . De los *proyectos estratégicos*, podemos decir que son la materialización de los objetivos y la estrategia empleada.

Plan de Desarrollo Institucional - PDI

El PDI, es la propuesta de desarrollo local del gobernante de turno, es la propuesta de gestión y desarrollo dentro de un periodo de mandato local que involucra aspectos técnico y políticos que tienen que ver con la propuesta del candidato y el diagnóstico de la municipalidad. A través de este se propone mejorar la actividad de la gestión municipal, y la concreción de un servicio de calidad, el PDI estará siempre dentro del marco del desarrollo del PDC.

El plan de Desarrollo Institucional puede desarrollar los siguientes ejes temáticos, aunque estos varían de acuerdo a las necesidades de cada gobierno local:

- 1.- Políticas de gestión a mediano plazo (gestión institucional por objetivos y resultados)
- 2.- Economía y finanzas
- 3.- Tecnología
- 4.- Infraestructura
- 5.- Procedimientos.
- 6.- Sistema de comunicación interna y externa.
- 7.- Participación
- 8.- Capacitación o gestión del conocimiento.
- 9.- Organización.
- 10- Desarrollo del potencial humano de la organización.
- 11- Control y monitoreo de la gestión.

El diseño de un PDI es importante por que articula los planteamientos concertados en lo que la sociedad civil participa (PDC), con las demandas y objetivos de la autoridad política en el marco de su propuesta de gobierno. Además por que ayuda a rediseñar los procesos claves municipales para lograr una gestión institucional efectiva.

Dentro de este contexto del diseño existes dos procedimientos a partir de los cuales se puede identificar los procesos claves de una municipalidad: identificar las líneas principales de acción (en este paso

definimos la misión institucional) y agrupar entre si las acciones que viene desarrollando la municipalidad (identificamos los procesos claves a partir de la normatividad vigente: promoción del desarrollo social, promoción del desarrollo económico, institucionalidad local, preservación del medio ambiente, gestión pública local, servicios públicos locales; y agrupar entre si las actividades que se viene realizando).

Que debe de contener un plan de desarrollo institucional:

- 1.- Misión dela municipalidad
- 2.- Políticas de gestión a mediano plazo.
- 3.- Objetivos estratégicos institucionales.
- 4.- Estrategias
- 5.- Acciones
- 6.- Programa de inversiones a mediano plazo.

Pero ¿cuáles son los pasos para elaborar un PDI?

Debemos de entender que el desarrollo del PDI es siempre participativo, la inclusión de los funcionarios y trabajadores administrativos de la comuna ayuda a conocer mejor la situación de la institución. Podemos resumirlos en los siguiente:

- 1.- Establecer un diagnóstico rápido
- 2.- Establecer la misión de la municipalidad
- 3.- Establecer las políticas de gestión de mediano plazo.
- 4.- Establecer los objetivos estratégicos institucionales.
- 5.- Establecer las estrategias, acciones y programa de inversión a mediano plazo.
- 6.- Formalización (aprobación por el consejo municipal)

Plan Operativo Institucional – POI

Para poder entender en su cabalidad el significado del Plan operativo Institucional, es preciso hablar primero del planeamiento institucional de corto plazo, que, es el proceso a través del cual una municipalidad organiza su gestión institucional para un determinado año fiscal, teniendo en cuenta las prioridades que se definan en dicho periodo. Esto permite organizar los esfuerzos y recursos municipales para lograr los objetivos y metas, que se proponga anualmente.

El objetivo central de este proceso es facilitar las condiciones para que el personal y las dependencias de la municipalidad respondan adecuadamente las exigencias propias de los procesos clave municipales, de manera organizada, sincronizada y evitando superposiciones para elevar la calidad, eficiencia y efectividad de la gestión de las diversas dependencias locales.

Un buen planeamiento institucional de corto plazo evita activismo institucional, dispersión de los escasos recursos, superposición de actividades, descoordinación entre el personal y las dependencias municipales.

Finalmente podemos decir que dentro de los instrumentos de planeación de corto plazo tenemos tres:

- 1.- Plan Operativo Institucional – POI
- 2.- Presupuesto Institucional Municipal – PIM
- 3.- Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones - PAC

Pero ¿Que es un Plan Operativo Institucional?

Podemos decir que es un plan de trabajo municipal de corto plazo que esta propuesto para un año de gestión. En el se establecen los objetivos programas y metas de las dependencias municipales. Su objetivo central es priorizar organizar y programar las acciones de corto plazo de todas las dependencias municipales, teniendo como marco el Plan de Desarrollo Institucional.

El POI es importante por que permite que la municipalidad tenga una lógica de conjunto para el desarrollo institucional además le brinda coherencia a la gestión municipal mediante la organización y coordinación de las actividades de las diferentes.

El POI tiene 3 objetivos concretos: Evitar superposición de actividades, enfocar la gestión institucional en el logro de las prioridades establecidas en el presupuesto participativo, el PDI y el PDC.; e identificar el papel de cada dependencia municipal para el mejor desempeño de la misión municipal.

Todo POI debe contener como mínimo la siguiente información:

- 1.- Prioridades institucionales.- son los lineamientos generales, las políticas públicas locales, que todas las dependencias municipales deberán observar en su gestión, operativa durante un determinado año.
- 2.- Objetivos operativos de cada dependencia municipal.- son los propósitos que perseguirá cada dependencia municipal en su gestión operativa. Ello debe contribuir al logro de prioridades establecidas para el citado año.
- 3.- Programación de Metas Operativas.- es el ordenamiento en el tiempo de lo que cada dependencia va a realizar en el año. Comprende también el proceso de sincronización entre la programación operativa propuesta por las diferentes dependencias municipales.
- 4.- Responsables.- son las personas o dependencias que se asignan las responsabilidades del cumplimiento de las metas operativas programadas.
- 5.- Cuadro de Necesidades.- es el documento que contiene los requerimientos para las adquisiciones y contrataciones que serán necesarias para lograr las metas operativas programadas.

HERRAMIENTAS DE GESTIÓN MUNICIPAL

Manual de Organización y Funciones MOF

es un instrumento normativo de gestión institucional que describe las funciones básicas a nivel puestos de trabajo o cargos contenidos en el CAP, formula los requisitos esenciales exigibles y establece las relaciones internas del cargo. Busca proporcionar todas las funciones específicas, requisitos, responsabilidades, compatibilidades y las condiciones que el puesto exige para poder desempeñarlo adecuadamente; define las competencias básicas y transversales para cada puesto.

Para elaborar un MOF, es preciso constituir un equipo técnico que deberá estar integrado por el jefe de personal, el jefe del área de racionalización y los trabajadores y sus jefes inmediatos. Una de las tareas será la elaboración del perfil de los puestos estableciendo las aptitudes, cualidades y capacidades que son fundamentales para cada ocupación.

Para realizar un análisis del cargo es preciso seguir los siguientes pasos:

- 1.- Análisis de la relación de jerarquías y condiciones.
- 2.- Análisis de los objetivos institucionales
- 3.- Elaborar la descripción del puesto.
- 4.- Revisión del análisis de los participantes
- 5.- Llenar los formatos del MOF

Finalmente esta herramienta de gestión de carácter jurídica, tiene que formalizarse mediante la correspondiente resolución municipal firmada por el titular del pliego.

Reglamento de Organización y Funciones - ROF

Es un documento técnico normativo de carácter administrativo que tiene como objetivo establecer la naturaleza, finalidad, ámbito, estructura organizativa y funciones generales y específicas de cada órgano de la municipalidad.

Los objetivos que pretende lograr son: normar y orientar la gestión municipal hacia los objetivos estratégicos de la institución; formalizar una estructura organizacional al servicio de los objetivos del plan de desarrollo local; y establecer una estructura interna flexible, eficiente, eficaz e integrada, orientada a una gestión administrativa por objetivos.

El ROF y la estructura orgánica de gobierno local tienen una estrecha vinculación. La estructura orgánica es básicamente un esquema gráfico de distintas unidades orgánicas interrelacionadas, que necesitaría la institución para cumplir sus objetivos. El reglamento da cuerpo a ese esquema y precisa las funciones, atribuciones y responsabilidades para cada cargo. Podemos decir que tanto la estructura orgánica como el reglamento son el resultado de un proceso de diseño organizacional, el mismo que está íntimamente relacionado con su misión y con sus objetivos de desarrollo.

Según el artículo 28 de la ley orgánica de municipalidades, : la estructura municipal básica comprende, en el ámbito administrativo: a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; ella está de acuerdo

a su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gastos corrientes. Los demás órganos de línea, de apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.

Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA

Es el documento gestión que uniformiza, reduce, simplifica y unifica la información relativa al trámite solicitado por el usuario conforme al procedimiento administrativo establecido por cada una de las municipalidades.

El TUPA es de carácter descriptivo e informativo, orienta a los inversionistas, empresarios y usuarios en general, sobre los procedimientos administrativos de los distintos servicios, como autorizaciones de espectáculos públicos no deportivos, partidas de nacimiento, licencias de apertura de establecimientos entre otros.

Es de naturaleza jurídica y unifica en un solo instrumentos los procedimientos administrativos, sustantivos y contiene información relativa a su tramitación.

El TUPA pretende unificar, reducir, y simplificar drásticamente los procedimientos administrativos, otorgarles seguridad jurídica y agilizar los trámites mediante la simplificación administrativa.

Los principios básicos que sustentan el TUPA son: legalidad, debido proceso, impulso de oficio, razonabilidad, presunción de la veracidad, informalismo, conducta procedimental, celeridad, eficacia, verdad material, participación, simplicidad, uniformidad, predictibilidad y privilegio de controles posteriores.

La estructura orgánica convencional de los TUPA es como sigue:

- 1.- Denominación del procedimiento
- 2.- Requisitos
- 3.- Derechos
- 4.- Calificación
- 5.- Inicio de trámite
- 6.- Autoridad que resuelve el procedimiento en primera instancia
- 7.- Autoridad que resuelve.

BIBLIOGRAFÍA:

1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ REPUBLICANO
Pedro Planas Silva
Edit. Municipalidad de Lima
1998
2. MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN
Consejo Nacional de Descentralización, CND
Abril del 2006.
3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ
Compendio normativo
Consejo Nacional de Descentralización
Noviembre de 2005.
4. MÓDULO DE PLANEAMIENTO CONCERTADO INSTITUCIONAL:
PDC, PDI, POI, MOF, ROF, TUPA
Ministerio de Economía y Finanzas, MEF
Consejo Nacional de Descentralización, CND
Por Descentralización, PRODES
USAID
6 CUADERNILLOS, Marzo del 20
5. IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN SOCIAL DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL PERFIL
Pro Descentralización, PRODES, MEF – 2005
6. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ REPUBLICANO
Pedro Planas Silva

- Editorial de la Municipalidad de Lima. 1998.
7. EL MODELO PERUANO DE LA DESCENTRALIZACION
Consejo Nacional de Descentralización, CND
2006.
 8. LA DESCENTRALIZACION EN EL PERU:
COMPENDIO DE NORMAL LEGALES
Consejo Nacional de Descentralización, CND
2006
 9. "LA CIUDAD GLOBAL: LA DESNACIONALIZACIÓN DEL TIEMPO Y DEL ESPACIO"
En Subirats, J. (comp.) Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización. Sassen, S., Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002
 10. LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN. Madrid: Taurus/Hábitat, Borja, J. y Castells, M. *Local y Global*.1997.
 11. EL MODELO PERUANO DE LA DESCENTRALIZACION
Consejo Nacional de Descentralización, CND
2006.
 12. INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA EL REFERÉNDUM 2005:
REGION SUR ANDINA: AREQUIPA - PUNO – TACNA
Calandria
Agosto del 2005.
 13. INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA EL REFERÉNDUM 2005:
REGION: ICA – AYACUCHO - HUANCABELICA
Calandria
Agosto del 2005.
 14. INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA EL REFERÉNDUM 2005:
REGION: APURIMAC - CUSCO
Calandria
Agosto del 2005.
 15. INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA EL REFERÉNDUM 2005:
REGION: TUMBES – PIURA - LAMBAYEQUE
Calandria - Agosto del 2005.
 16. INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA EL REFERÉNDUM 2005:
REGION NOR CENTRO ORIENTE: ANCHAS – HUANUCO – PASCO – JUNIN – LIMA
PROVINCIAS
Calandria
Agosto del 2005.
 17. Constitución Política del Estado Peruano1993.
 18. Ley 26300: Ley de los derechos de Participación y Control Ciudadanos.
 19. Ley 27680: Ley de Reforma Constitucional del Capitulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.
 20. Ley 27783; Ley de Bases de la Descentralización.
 21. Ley 27795: Ley de Demarcación y Organización Territorial.
 22. Ley 27806: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 23. Ley 27867: Ley Orgánica de Gobiernos regionales.
 24. Ley 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.
 25. Ley 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo.
 26. Ley 28059: Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.
 27. Ley 28273: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.
 28. Ley 28274: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.
 29. Decreto Legislativo 560: Ley de Descentralización Fiscal.
 30. Decreto Supremo 019-2003-PCM: reglamento de la Ley 27795- Ley de Demarcación y Organización Territorial.

31. Decreto Supremo 036-2003-PCM: Aprueban Cronograma de Transferencias para el año 2003 a Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales.
32. Decreto Supremo 171-2003: Aprueban Reglamento de la Ley 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Por

Miguel Ángel Ibarra Trujillo

ibarra_171@yahoo.es

Politólogo



Licenciado en Ciencia Política graduado en la Universidad Nacional Federico Villarreal, ex Becario de la Organización de Estados Americanos para el Curso Andino, “Poder Legislativo en la Democracia y la Integración Regional” (OEA – Universidad Técnica Particular de Loja - Ecuador), con estudios en: “Diseño, Formulación y Evaluación de Proyecto de Inversión Pública” (Universidad Nacional de Ingeniería / Consejo Nacional de Descentralización); Becario para el curso “Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico” (Edición abierta en español, marzo 2007), Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA); con estudios en Inteligencia y Contrainteligencia (Fundación Friederich Naumann y Strategos, Instituto de Análisis); y con “Maestría en Administration Public Management y Gobernabilidad en Perú” (Universidad de Pisa – Italia / ESAP - Trujillo).

A desempeñado labores de asesoría parlamentaria en el Congreso de la República de 1995 al 2000, a trabajado en el servicio Diplomático Peruano (Consulados Generales del Perú en Leticia y Bogota DC, en Colombia) del 2001 al 2004, ha sido consultor de diversas instituciones publicas y privadas en materia de descentralización, políticas publicas y planificación.

Actualmente es responsable del Programa de Descentralización y Gobiernos Locales del Instituto Alameda y Presidente de la Asociación Nacional de Politólogos del Perú.