

# GUÍA GENERAL



## PLANEAMIENTO CONCERTADO E INSTITUCIONAL



**MÓDULO  
PLANEAMIENTO CONCERTADO E INSTITUCIONAL**

**Guía general  
Planeamiento concertado e institucional  
Lima, Perú  
Marzo, 2005**

**Programa Pro Descentralización - PRODES  
Av. 28 de Julio 1045, Miraflores, Lima  
www.prodes.org.pe**

**Supervisión de edición y revisión de contenidos:  
Programa Pro Descentralización - PRODES  
Consejo Nacional de Descentralización, Gerencia de Fortalecimiento Local, CND**

**Elaboración de contenidos:  
Programa Pro Descentralización - PRODES.  
Área de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades**

**Adecuación didáctica de los contenidos:  
Zoila Acuña Castellanos  
Sonia Planas Ravenna**

**Producción gráfica:  
duArtes 247 2788**

**Ilustraciones :  
Federico Gutiérrez  
Lucia Córdova**

**@2005  
PROGRAMA Pro Descentralización - PRODES, Consejo Nacional de la Descentralización - CND, Ministerio de Economía y Finanzas MEF- DNPP. La información contenida en este módulo puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a PRODES, CND y MEF.**

**Hecho el Depósito Legal N° 1501042005-0513, en la Biblioteca Nacional del Perú.**

**Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID - PERÚ, bajo los términos del contrato N°**



## PRESENTACIÓN

**Pro** Descentralización-PRODES es un programa de cuatro años que busca aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y apoyando en la mejora de la capacidad de las instituciones públicas respectivas y de las organizaciones de la sociedad civil. Con ello, quiere contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización.

Para el logro de este propósito, PRODES coopera tanto con instancias nacionales como el Consejo Nacional de Descentralización-CND, el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF entre otras; así como con organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales en siete regiones del Perú: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali.

Como parte de las actividades orientadas a aportar en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales, PRODES, en conjunto con el Consejo Nacional de Descentralización y el Ministerio de Economía y Finanzas ponen a su disposición el Módulo "Planeamiento concertado e institucional"

Este módulo está compuesto por una guía general que presenta desde un análisis del marco normativo, las disposiciones para la elaboración de numerosos instrumentos de planeamiento orientados a la gestión del desarrollo local, comprometiendo el accionar de los actores locales en general y de la municipalidad en específico. Este nuevo marco institucional comprende asimismo (i) los espacios de concertación creados, (ii) los instrumentos de planeamiento para el desarrollo local concertado y, (iii) los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.

Asimismo pone a disposición de autoridades, funcionarios y líderes locales una serie de guías específicas en las cuales se desarrollan los nuevos instrumentos de planeamiento institucional, mediante los cuales se espera transformar a la organización municipal de modo que los gobiernos locales cumplan con su importante rol de promover el desarrollo integral de sus circunscripciones. La organización municipal debe planificar sus acciones de trabajo en el marco del proceso de planeamiento del desarrollo local concertado.

---

**El objetivo que se pretende lograr a través del presente módulo, es que autoridades, funcionarios y líderes sociales y del consejo de coordinación local, cuenten con un marco conceptual básico e instrumentos metodológicos que les permitan conocer y utilizar:**

- a) Conceptos básicos y el marco institucional para el planeamiento del desarrollo local concertado.**
- b) Estrategias para articular entre sí los principales instrumentos de planeamiento para el desarrollo local e institucional.**

**La responsabilidad de la elaboración de este módulo estuvo a cargo del equipo técnico del área de fortalecimiento de capacidades de PRODES, contando con la colaboración de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF y la Gerencia de Fortalecimiento Local del CND.**

**Esperamos que la información que les proporcionamos, aporte a mejorar la calidad de los procesos de planeamiento concertado e institucional que se realicen durante el 2005 y los años siguientes.**

1

**CONCEPTOS BÁSICOS DEL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO CONCERTADO**

**LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA**

Juan es un regidor de la municipalidad de Suspiacha, y hoy empieza su taller sobre planeamiento concertado.

No quisiera ir a esta reunión, que roche voy a pasar...

Ya en el taller, está sentado con otros miembros del consejo de coordinación local. Juntos leen un instructivo.

La ley orgánica dice que la Municipalidad tiene un rol promotor del desarrollo.

Eso debe quedar claro para todos.

Juan trata de concentrarse en la lectura, pero siente que no le es fácil entender lo que escucha...

¿Tú que opinas Juan?

Bueno, este...yo... claro...ummm...

Todos están intrigados, ¿Qué sucede con Juan?

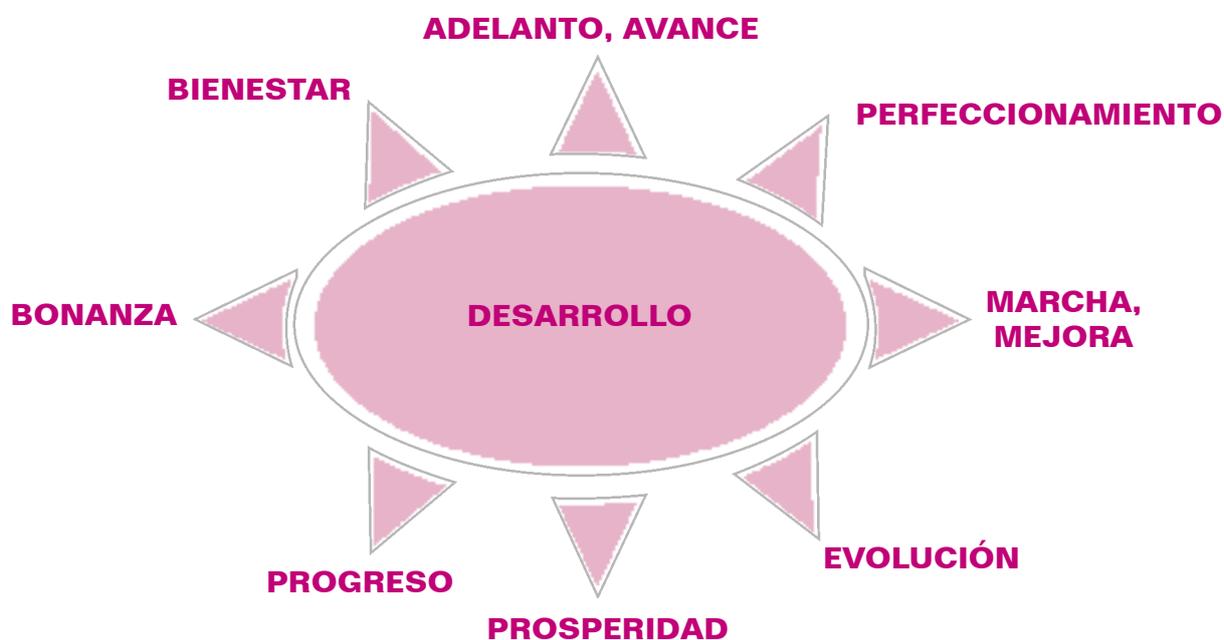
La verdad es que eso de promotor no lo entiendo. Ustedes saben, soy muy reciente como regidor de la municipalidad.



- ✓ **¿Qué es lo que no comprendía Juan?**
- ✓ **¿Qué significa para tí «que la municipalidad cumple un rol de promotor del desarrollo»?**
- ✓ **¿Quiénes deben ser los agentes protagonis-**

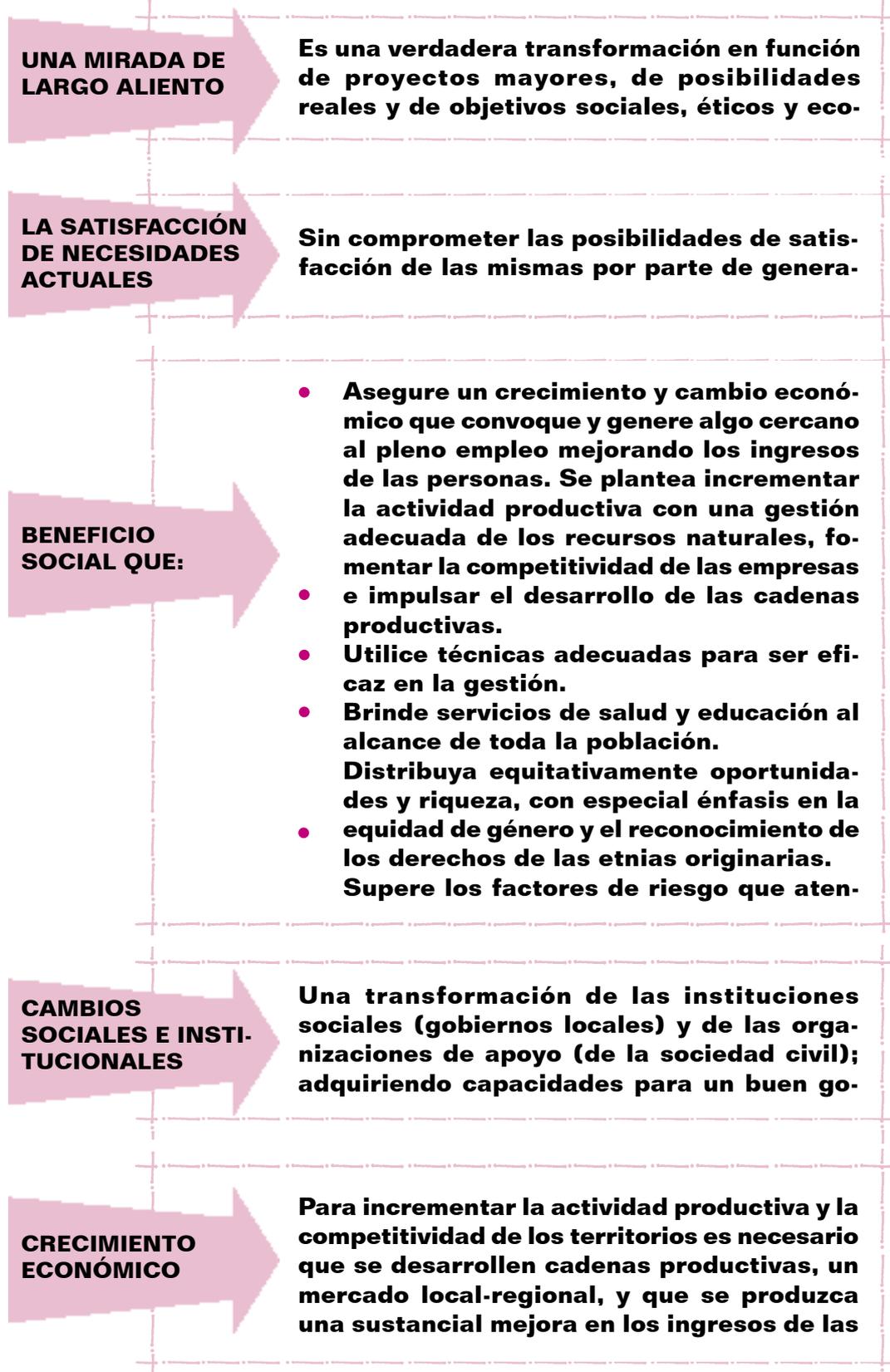
# COMPARTIENDO NUEVA INFORMACION

## 1.1 Desarrollo local



*Se dice que el desarrollo es polisémico, porque tiene muchos significados.*

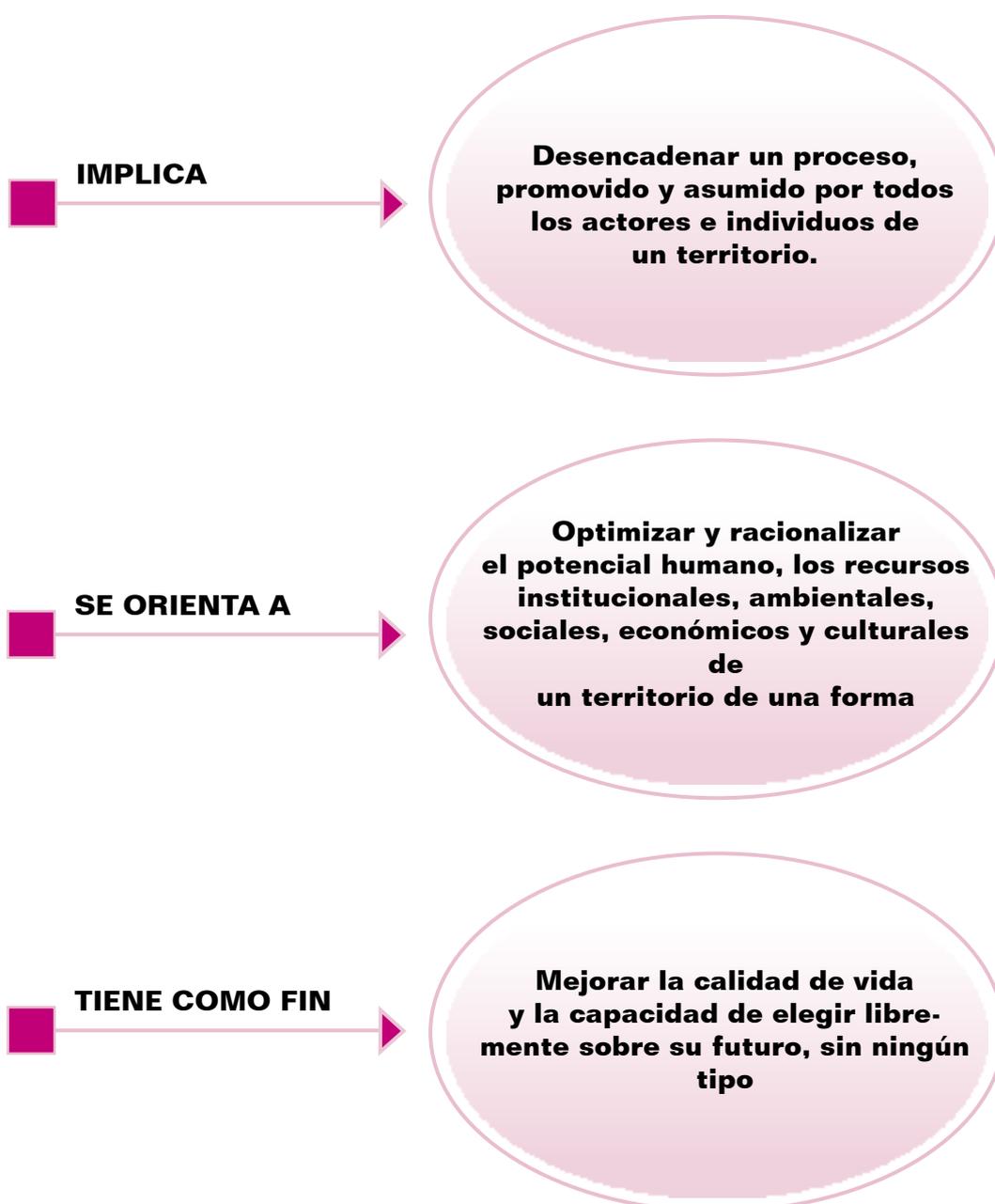
**La tarea del desarrollo implica:**



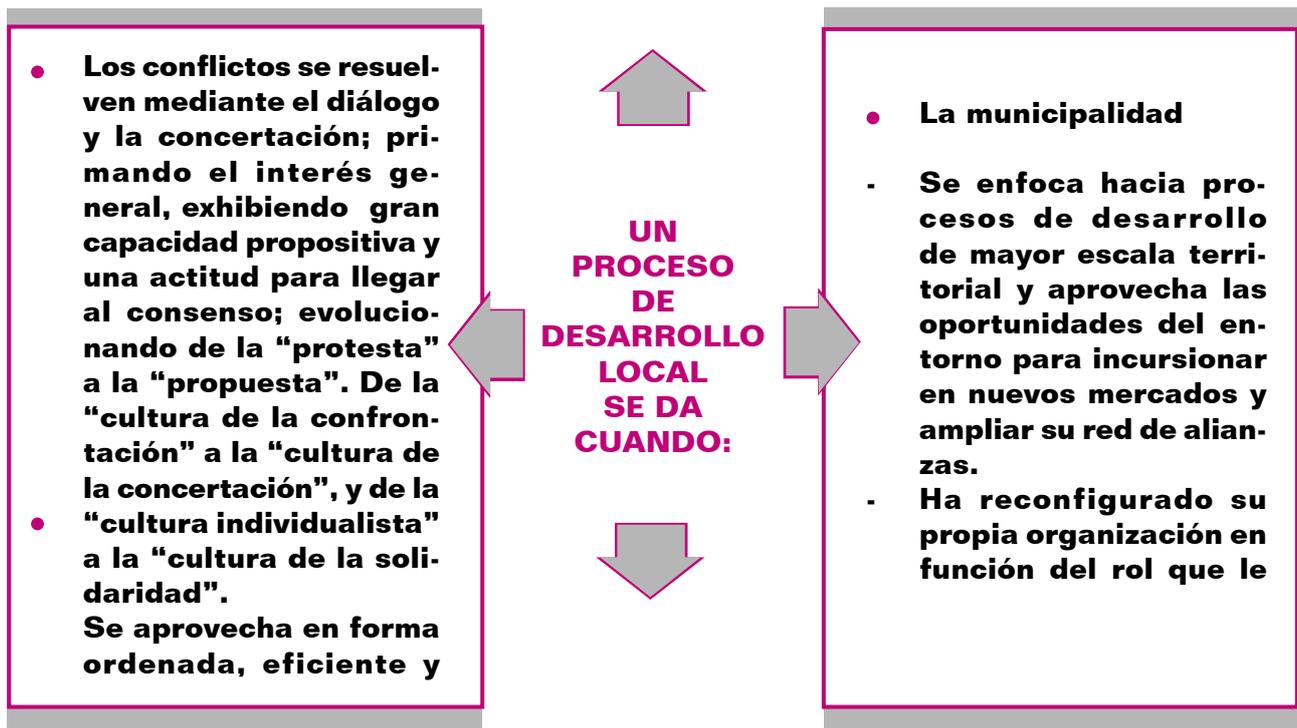
**Ahora veamos, ¿qué es el desarrollo local?**

**Es un proceso de cambio progresivo y continuo hacia mejores niveles en la calidad de vida de los habitantes de un territorio de tal manera que puedan poner en juego todas sus capacidades y participar activamente en el desenvolvimiento de su localidad.**

**EL DESARROLLO LOCAL**



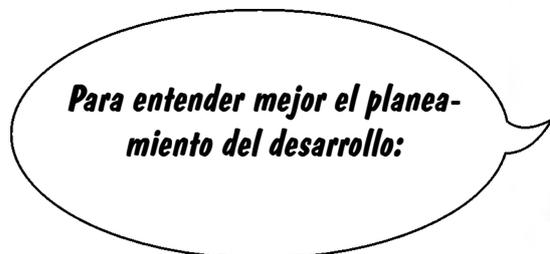
- Los pobladores de un territorio desarrollan sus actividades institucionales sin perder de vista una visión de desarrollo -construida y compartida por todos- que representa el tipo el desarrollo local que quieren lograr para su localidad.
- Mejora sensiblemente la calidad de vida de la población.



- La mayoría de los actores (sociales, económicos, públicos, privados u otros):
  - mantienen relaciones de cooperación y solidaridad entre sí.
  - articulan sus esfuerzos institucionales para el logro de objetivos comunes.

<sup>1</sup> La "responsabilidad social" implica que los actores privados se comprometan a integrar sus objetivos con los objetivos locales, regionales y nacionales, reconocer a las comunidades de la zona, así como a la población en general y a sus autoridades como interlocutores válidos, para mantener un proceso permanente de comunicación y consulta. Se basa en el respeto al individuo, a su cultura y a sus costumbres. La responsabilidad social significa comprometerse con el desarrollo

## 1.2 Planeamiento del desarrollo



**1**

Es necesario que todos los actores e individuos del territorio precisen el significado de lo que para ellos es el desarrollo local.

**2**

De allí, surge la necesidad de definir una "imagen colectiva" sobre el tipo de desarrollo que se espera alcanzar en el municipio.

**3**

Dado que esa "imagen" se ubica en el futuro y no corresponde al presente, se requiere "pensar a largo plazo".

### **Pensar a largo plazo es planificar**

**El planeamiento del desarrollo mira al futuro de la locali-**

**¿Para qué sirve el planeamiento del desarrollo?**

***Para construir una visión sobre el tipo de desarrollo que se quiere alcanzar en una determinada localidad.***



***Para que todos los actores del territorio asuman el proceso de desarrollo como parte de sus expectativas.***



***Para generar consensos, compromisos y formalizar acuerdos entre los diferentes actores del territorio; enfocados a alcanzar la "imagen colectiva" de desarrollo local.***



***Para contar con una "lógica de conjunto" que dirija, ordene y potencie -en modo y tiempo- el proceso de desarrollo local.***



**El planeamiento del desarrollo debe definir:**



**El planeamiento del desarrollo debe organizar y movilizar recursos y potencialidades con los que cuenta un determinado territorio para el logro de sus objetivos. De este modo, su proceso de desarrollo será equilibrado y sostenible, dirigido a mejorar la calidad de vida de sus habitantes a partir de sus intereses y expectativas.**



**El planeamiento del desarrollo debe garantizar que el proceso de desarrollo local se caracterice por:**

- **La clara distribución de roles y responsabilidades de actores públicos y privados, respecto de las tareas que demanda el desarrollo**



- **La mejora sustancial y continua de la calidad de vida de las personas. No solamente como beneficiarias del proceso sino como protagonistas y artífices de su propio desarrollo, que supone un esfuerzo deliberado y coordinado (intencional, deseado, sentido, anhela-**



- **El uso racional, adecuado y sostenible de los recursos naturales.**

**¿En que se diferencia el planeamiento del desarrollo del planeamiento tradicional?**

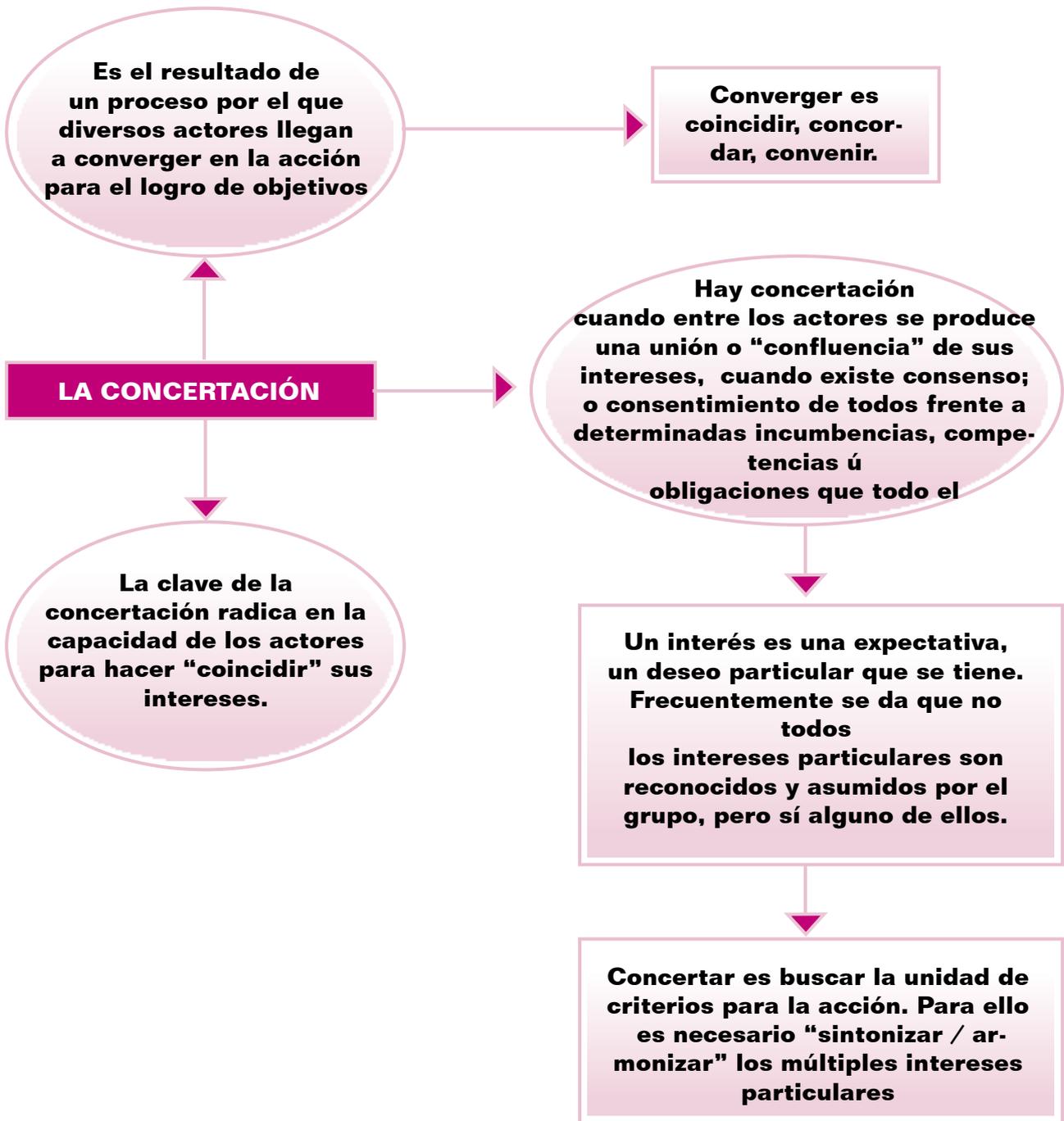
<b>ASPECTOS</b>	<b>PLANEAMIENTO TRADICIONAL</b>	<b>PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO</b>
<b>Objetivo</b>	<b>Hacer un plan.</b>	<b>Desencadenar procesos.</b>
<b>Énfasis</b>	<b>Infraestructura física.</b>	<b>Desarrollo integral / humano y sustentable.</b>
<b>Enfoque</b>	<b>Vertical.</b>	<b>Participativo e inclusivo.</b>
<b>Carácter</b>	<b>Proceso técnico.</b>	<b>Construcción social y cultural.</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Periódica.</b>	<b>Permanente.</b>
<b>Modo de producción</b>	<b>Trabajo de gabinete.</b>	<b>Interacción entre los actores.</b>
<b>Modelo</b>	<b>Uniformizados a lo</b>	<b>Considera la heterogeneidad de los municipios (rural, urba-</b>

Elaborado en base a Cuadro de Javier Medina Vásquez. "Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones", Santiago de Chile, Serie Ensayos N° 32 (LC/IP/G.95), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planea-

### 1.3 Concertación

#### ¿Qué es concertar?

El desarrollo local requiere que todos los actores de un territorio trabajen bajo una misma lógica de conjunto, que oriente su acción en función a una "imagen colectiva" de desarrollo. Por tanto, es necesario concertar.



**La concertación es un proceso que implica:**

- 1. El planteamiento de propuestas que responden a diferentes intereses, y motivaciones.**
- 2. La negociación de propuestas. Dos o más partes, que tienen intereses comunes y/o conflictivos o contradictorios, discuten propuestas para llegar a un posible acuerdo en el que ambas ganarán. Pero también cederán posiciones.**
- 3. Los acuerdos finales son el resultado de las mutuas transaccio-**



**Es importante remarcar que la concertación es uno de los elementos más importantes de las prácticas de buen gobierno y del ejercicio democrático. Si no hay concertación, cada quién trabajará "por su cuenta" en función a sus intereses particulares, perdiendo así la oportunidad de "sumar" esfuerzos en beneficio de todos.**

**¿Qué se requiere para concertar?**

- **Actores dispuestos a dialogar**

Los actores que quieren concertar deben ser capaces de conocer y exponer sus intereses y propuestas; así como también escuchar, comprender y valorar los intereses y propuestas de los otros. No hay concertación si no hay diálogo. Hablar entre sí no necesariamente es dialogar. Se requiere de personas



- **Participación**

- Todos los involucrados deben participar. La participación no sólo es estar presente físicamente, sino intervenir activamente. En consecuencia, implica una actitud de confianza y convicción en que es posible concertar.
- Capacidad propositiva (pasar de la crítica a la propuesta).
- Disposición para escuchar y comprender a los otros.
- Decisión y compromiso para llegar a acuerdos y ser capaces de ejecutarlos

- **Contar con un espacio o instancia de encuentro**

Es necesario definir un “lugar” para encontrarse y dialogar. Si no hay un espacio, el diálogo es imposible y no habrá concertación.

- **Contar con una o más personas que faciliten la concertación**

Es necesaria la participación de una persona o más que cumpla el rol de facilitador/a del proceso de concertación, esta persona debe contar con la confianza de las partes y ser reconocida por



*¿Cuáles son los estilos de negociación?*

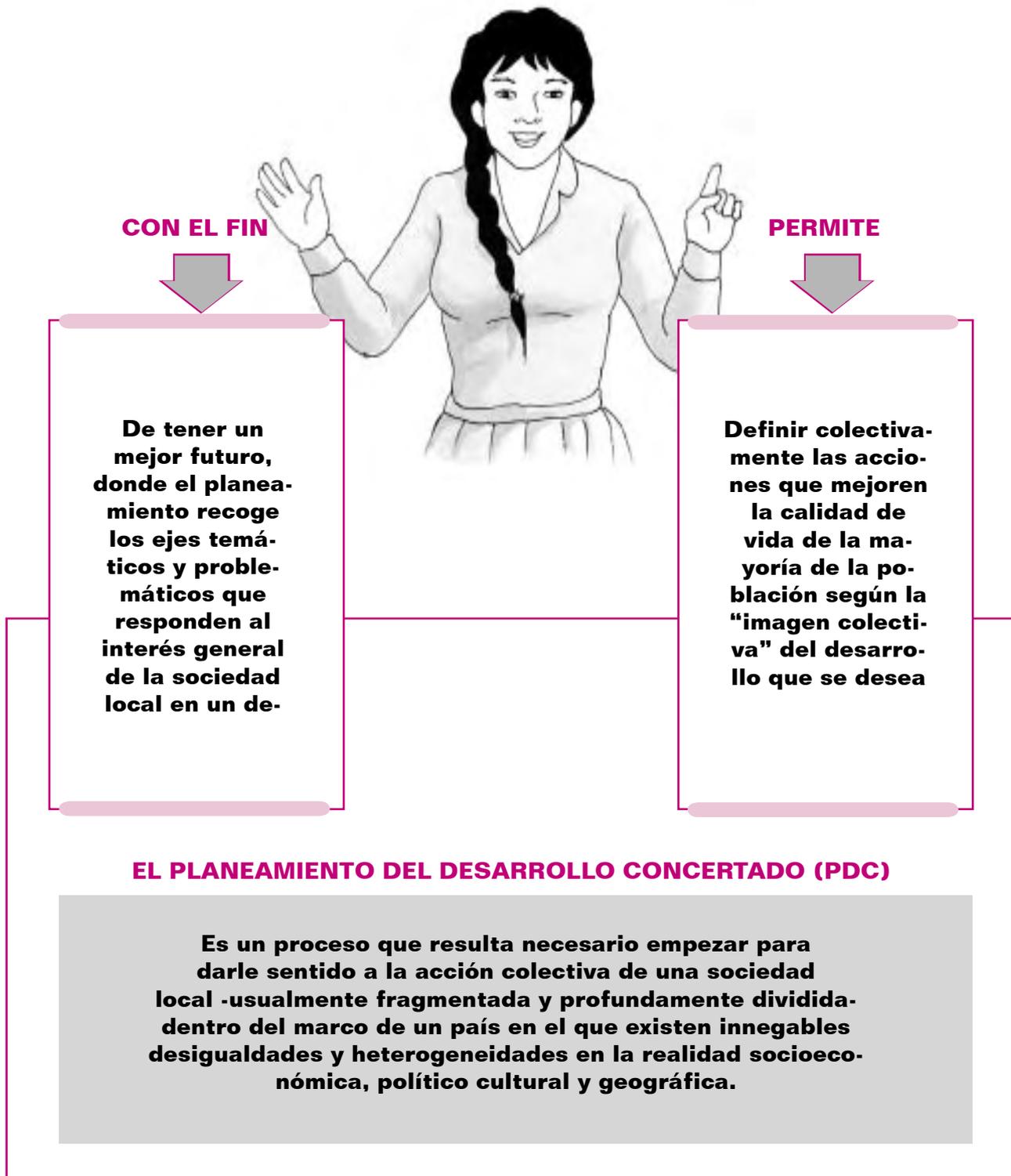


	<b>NEGOCIACIÓN INTEGRADORA</b>	<b>NEGOCIACIÓN DISTRIBUTIVA</b>
<b>FLUJO DE INFORMACIÓN</b>	Se comparte abiertamente la información.	Se oculta información o se usa selectivamente (según convenga).
<b>COMPRENSIÓN DEL OTRO</b>	Intenta entender lo que la otra parte realmente quiere o necesita.	No hace ningún esfuerzo por entender a los otros.
<b>ATENCIÓN A DIFERENCIAS Y ASPECTOS COMUNES</b>	Enfatiza metas, objetivos e intereses comunes.	Enfatiza la diferencia en metas, objetivos e intereses.
<b>FOCALIZACIÓN EN LAS SOLUCIONES</b>	Busca soluciones que satisfagan las necesidades.	Busca soluciones que satisfagan sus propias necesidades y

Según el cuadro anterior, la negociación integradora es una forma más constructiva de avanzar hacia el logro de consensos.

### 1.4 Planeamiento del desarrollo concertado

El planeamiento del desarrollo concertado (PDC) es un proceso por el cual la sociedad y gobierno local conocen y entienden su contexto y racionalizan los recursos públicos, privados y comunitarios presentes.



**El planeamiento del desarrollo concertado es también:**

**Un proceso continuo de educación colectiva**

**Porque se producen aprendizajes y se desarrollan capacidades que fortalecen la institucionalidad local, y potencian la dinámica planificadora y la gestión del**

**Un proceso generador de identidad territorial, comunes y principios colectivos**

**Porque implica la formación de un sentido de pertenencia y orgullo territorial como resultado del conocimiento mutuo y valoración de “los otros”. La interacción de saberes, y las experiencias de todos los actores e individuos que participan en el proceso de planeamiento del**

**Un proceso democratizador**

**Porque promueve el ejercicio pleno de la ciudadanía y espera que los actores e individuos del territorio superen el membrete de “beneficiarios”, y asuman roles activos como gestores de “su desarrollo”.**

**El proceso persigue la incorporación de las organizaciones comunitarias y grupos tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones para alcanzar el desarrollo local, y apuesta por su capacidad propositiva.**

**El proceso forja un nuevo estilo de liderazgo político que no debilita a la autoridad local sino que la fortalece, convirtiéndola en el principal animador y facilitador del**

## ¿Cuáles son los beneficios y riesgos del planeamiento del desarrollo concertado?

Beneficios del PDC	Riesgos a ser considerados en el PDC
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejora las posibilidades de articulación de intereses dentro de espacios locales que tienen problemáticas más homogéneas, en relación a los espacios regionales y nacionales.</li> <li>2. Mejora las posibilidades de acercamiento entre la oferta de servicios y las demandas concretas de los usuarios.</li> <li>3. Mejora las posibilidades de usar la planificación del desarrollo como herramienta concreta de gobernabilidad y de ordenamiento territorial.</li> <li>4. Ayuda en el mejoramiento de las condiciones y mecanismos de participación de la sociedad civil, propiciando la inclusión y la generación de espacios de solidaridad y responsabilidad para la gestión del desarrollo de su comunidad de pertenencia.</li> <li>5. Permite la articulación de las políticas públicas de distintos niveles de gobiernos locales y regionales, e incluso con el gobierno nacional.</li> <li>6. Mejora la eficacia de los programas de desarrollo por la participación de los destinatarios en la identificación de sus necesidades y en la ejecución de programas y proyectos.</li> <li>7. Evita estructuras burocráticas costosas y muchas veces inoperantes.</li> <li>8. Ayuda a identificar mejor las</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Problemas de fragmentación y dispersión de esfuerzos entre localidades no articuladas entre sí.</li> <li>2. Generación de tensiones entre el todo y las partes; es decir, entre las políticas nacionales, sectoriales y regionales; y su expansión y concreción a nivel local (tanto provincial como distrital).</li> <li>3. Tensiones entre las prioridades de escala nacional y regional con las demandas, expectativas y prioridades locales.</li> <li>4. Tensiones entre la planificación y ejecución de programas productivos y de servicios a nivel regional, y las posibilidades locales para articularse a estos programas en cuanto a capacidad, recursos y demandas.</li> <li>5. Tensiones entre la lógica de corto plazo de las demandas y necesidades locales y el imperativo de implementar programas estratégicos de mediano y largo plazo.</li> <li>6. Las insuficiencias institucionales, financieras, de recursos humanos y materiales a nivel local que disminuyen las posibilidades de llevar a la práctica programas y proyectos locales.</li> <li>7. Las formas tradicionales de ejercicio del poder, los conflictos de intereses particulares, la debilidad de la institucionalidad local y el escaso poder de negociación con</li> </ol>

Cuadros elaborados en base al Documento "Estrategias de Desarrollo Local en el Perú". Dennis Zúñiga Luy. Balcón Andino. Agosto 2001.

**EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL**

**Debe prever la forma, el contenido y el impacto que producen en los procesos locales la introducción**

**Su reto más importante es ubicarse en el contexto de la situación local, regional, nacional**

**Especialmente, es importante identificar y entender cómo funcionan las lógicas de articulación de lo local**



**Es importante incorporar en la elaboración del plan de desarrollo local concertado el enfoque territorial<sup>2</sup>, pues posibilita un tratamiento más específico e integrado de la problemática del desarrollo humano en el municipio; tomando en cuenta las necesidades e iniciativas desde grupos poblacionales concretos, la forma en que pueden manejar sus recursos, potenciar sus capacidades, atender sus necesi-**

<sup>2</sup> Cuando nos referimos a un enfoque territorial, se trata de visualizar un entorno físico ambiental heterogéneo, con una serie de potencialidades y oportunidades. Un espacio donde, si se aprovechan y optimizan todos sus recursos naturales, humanos e institucionales, se convierte en un elemento



**“Recordemos que nos necesitamos los unos a los otros.  
Es imposible que un distrito pueda alcanzar su desarrollo si es que no se inserta e integra en otros proce-**

**El planeamiento del desarrollo local persigue:**

- **La igualdad de oportunidades para todos, con énfasis en la equidad de género y la defensa de los derechos de las poblaciones originarias.**
- **La libertad de las personas para incidir en las decisiones que afectan sus vidas.**
- **La participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.**
- **La satisfacción de necesidades actuales, sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de generaciones**



**Atrévete con tus propias palabras a dar una definición sobre: desarrollo local, concertación, planeamiento del desarrollo, planeación del desarrollo concertado local y escríbelas en un papel. Luego compártelas en grupo, reflexionando sobre los aciertos y posibles errores en las definiciones.**



**Imagina que estás iniciando tu plan de desarrollo. ¿Tienes una imagen sobre el tipo de desarrollo que esperas alcanzar en el mu-**

2

**MARCO INSTITUCIONAL PARA EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO CONCERTADO**

**LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA**

<p>Shapión trabaja en una ONG. Cada mañana cruza el río para llegar a tiempo.</p>	<p>Sebastián está muy interesado en el trabajo de Shapión, estudia en la universidad y también quiere apoyar este</p>
 <p>¡Hola! ¿Adonde vas?</p> <p>Al trabajo. Estamos participando en las reuniones para elaborar el plan de desarrollo concertado.</p>	 <p>He escuchado sobre eso en la universidad. Parece complicado, ¿no?</p> <p>Es un compromiso grande para el que debemos prepararnos seriamente.</p>
<p>Sebastián continúa sus preguntas.</p>	 <p>Tal vez tengas algún documento que pueda leer para informarme mejor.</p> <p>Claro, nosotros estamos estudiando y capacitándonos. Hay muchas cosas que reflexionar.</p> <p>Pero, este proceso va a tomar su tiempo.</p> <p>Despacio se va lejos. Si todos nos comprometemos y asumimos nuestro rol vamos a poder hacer de esta localidad un mejor lugar para vivir.</p>



- ✓ **¿Qué compromisos has adquirido en referencia al desarrollo de tu localidad?**
- ✓ **¿Cómo comprometer a sectores como los empresarios, mujeres organizadas y comunidades campesinas y nativas en la**

## COMPARTIENDO NUEVA INFORMACION

### 2.1 Rol de los gobiernos locales en el planeamiento del desarrollo concertado



*La ley orgánica de municipalidades establece que las municipalidades son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local.*

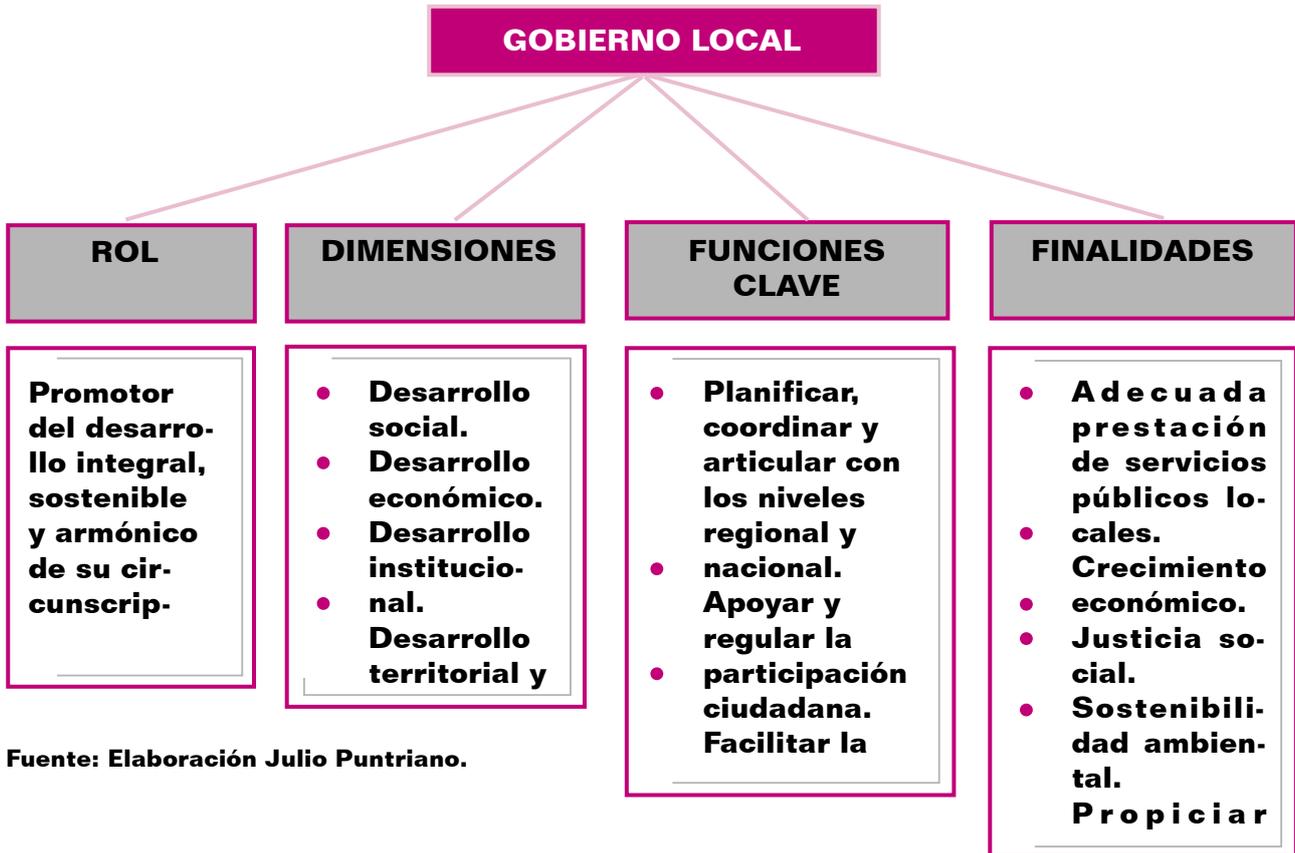
*Promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico.*



*Así, viabilizan el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.*

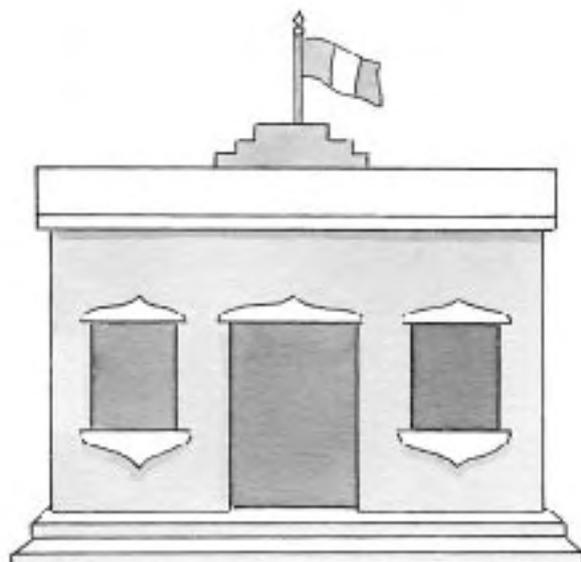


Resumiendo lo dispuesto en la ley orgánica de municipalidades, tenemos el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración Julio Puntriano.

Según la ley orgánica de municipalidades, el planeamiento del desarrollo concertado no es estático. Es un proceso en constante transformación, es dinámico, integral, permanente y participativo. En él, se deciden las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales



## 2.2 Instrumentos de planeamiento

En la ley orgánica de municipalidades, se han establecido nuevos instrumentos de planeamiento<sup>3</sup>:

Veremos cómo muchos de ellos deben ser formulados y gestionados de manera participativa, notemos -en cuanto a su alcance- que no sólo se refieren a la organización municipal (municipalidad) sino al

INSTRUMENTO	PERSPECTIVA TEMPORAL	ALCANCE	FORMA DE ELABORACIÓN
Plan de desarrollo concertado (PDC)	Largo plazo <sup>5</sup>	Territorial	Participativa
Plan de desarrollo económico (PDE)	Mediano plazo <sup>6</sup>	Territorial	Participativa
Presupuesto participativo (PP)	Corto plazo <sup>7</sup>	Territorial	Participativa
Plan de desarrollo institucional (PDI)	Mediano plazo	Institucional	Institucional (participativa opcional)
Plan de desarrollo de capacidades	Mediano plazo	Territorial	Participativa

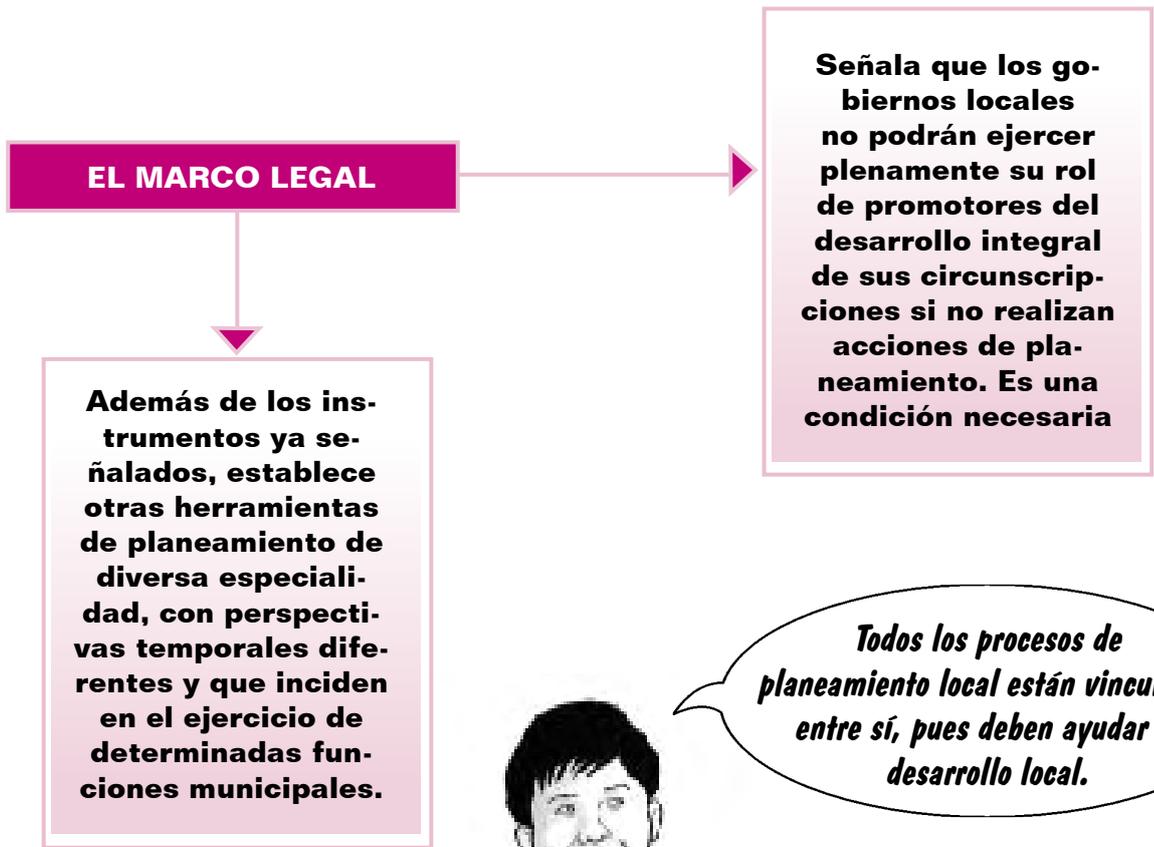
Fuente: Elaboración propia.

<sup>3</sup> Dichos instrumentos han sido clasificados según la perspectiva temporal que abarcan, alcance y forma de elaboración y gestión.

<sup>4</sup> No debe confundirse municipalidad con municipio. Municipalidad es la organización municipal: la entidad. Municipio es el territorio, que comprende no sólo el espacio geográfico en el que se asienta la jurisdicción municipal sino también las personas que viven en el mismo, los actores sociales y económicos, sus instituciones, cultura, potencialidades, etc.

<sup>5</sup> Largo plazo, mirando por lo menos 2 gestiones.

<sup>6</sup> Mediano plazo, mirando la presente gestión.



*Todos los procesos de planeamiento local están vinculados entre sí, pues deben ayudar al desarrollo local.*



**El reto para el planeamiento local es que exista un "hilo conductor" entre estos diferentes instrumentos.**



*Veamos los instrumentos más importantes según su incidencia y temporalidad.*

INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO	ALCANCE		TEMPORALIDAD		
	Institucional / interno	Participativo/ externo	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Plan de desarrollo local concertado		X			X
Plan de desarrollo institucional	X			X	
Presupuesto participativo		X	X		
Plan operativo institucional y presupuesto institucional	X		X		

Elaboración propia

A continuación presentamos, en términos generales, la lógica interna de estos ins-

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO	¿QUÉ ES?	¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?	¿CÓMO SE ELABORA?	¿CUÁL ES SU CONTENIDO?	¿QUIÉNES PARTICIPAN EN SU ELABORACIÓN?
<p>Plan de desarrollo local concertado</p>	<p>Propuesta de desarrollo de la localidad. Orienta el proceso de desarrollo local en el marco de las políticas regionales y nacionales.</p>	<p>Otorga una lógica de conjunto al accionar de los actores respecto al desarrollo de su territorio enfocando compromisos, recursos y voluntades</p>	<p>Surge de un proceso de proposición, negociación y concertación entre las autoridades y los actores del territorio, que se expresa en compromisos y acuerdos para el desarrollo local en el lar-</p>	<p>Por lo menos, debe contener: (i) visión compartida, (ii) ejes estratégicos, (iii) objetivos locales, (iv) estrategias, (v) acciones, (vi) valorización y estrategias de financiamiento, (vii) instancias de coordinación y concertación,</p>	<p><b>Autoridades políticas y locales, actores sociales y económicos, entre otros, y población en general.</b>  El consejo de coordinación local es el órgano encargado de coordinar y concertar y propone proyectos estratégicos de inversión. El consejo municipal aprueba el PDC.</p>

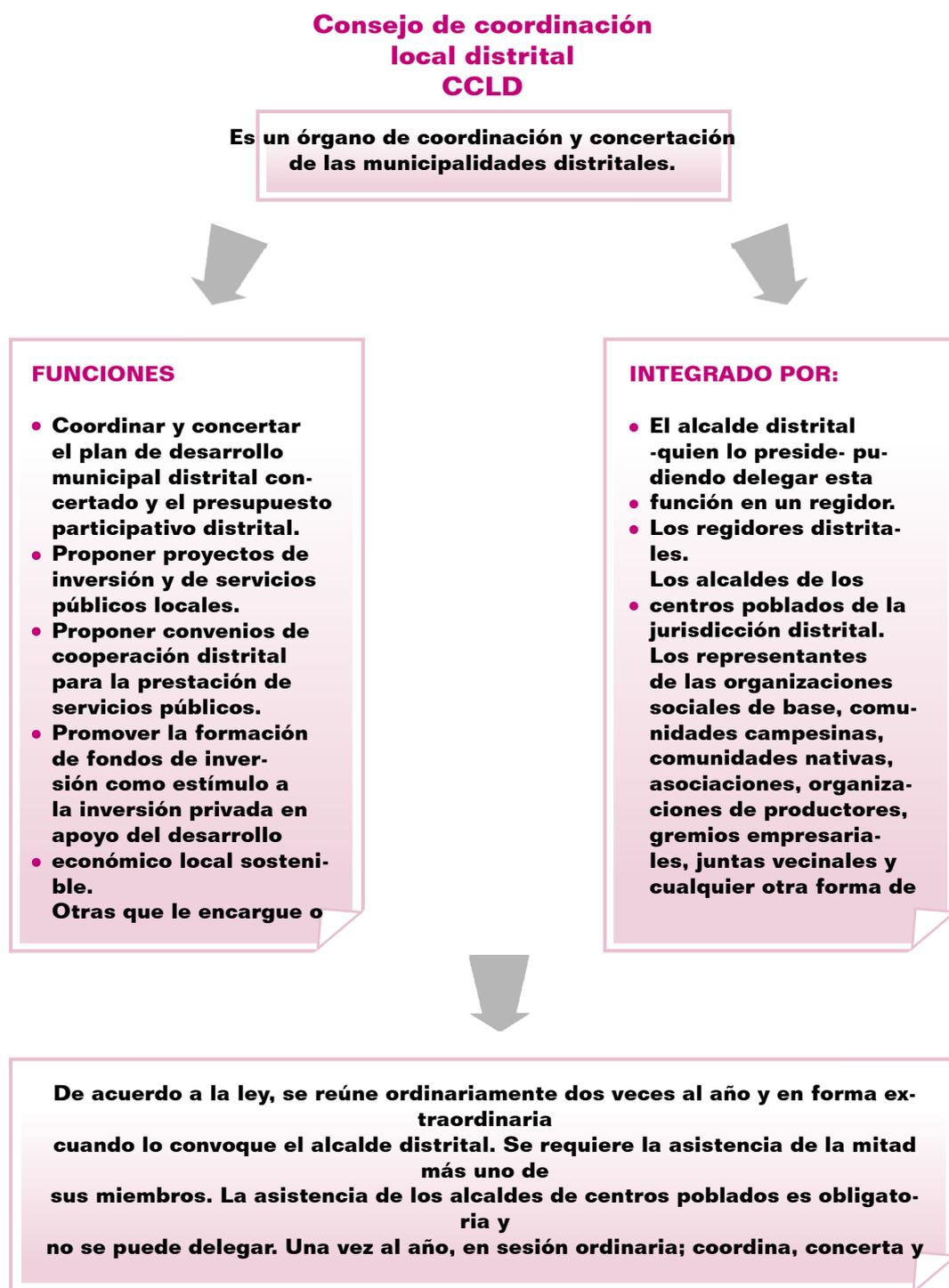
INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO	¿QUÉ ES?	¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?	¿CÓMO SE ELABORA?	¿CUÁL ES SU CONTENIDO?	¿QUIÉNES PARTICIPAN EN SU ELABORACIÓN?
Plan de desarrollo institucional	<p>Es la propuesta de desarrollo del gobierno local en ejercicio, basada en su oferta electoral y en el marco del plan de desarrollo concertado.</p> <p>Orienta su gestión en el</p>	<p>Permite a la municipalidad establecer un curso de acción para aportar estratégicamente el desarrollo</p>	<p>Surge del rol promotor del desarrollo local que les corresponde a los gobiernos locales y la oferta electoral presentada a la ciudadanía.</p> <p>En el proceso se puede recoger las</p>	<p>Por lo menos la (i) misión, (ii) políticas de gestión de mediano plazo, (iii) objetivos estratégicos institucionales (iv) estrategias, (v) acciones, (vi) programa de inversión pública multianual</p>	<p><b>Autoridades de gobierno local y técnicos de la municipalidad.</b></p> <p><b>Puede consultarse a diversos actores externos.</b></p> <p><b>El consejo municipal aprueba.</b></p>

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO	¿QUÉ ES?	¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?	¿CÓMO SE ELABORA?	¿CUÁL ES SU CONTENIDO?	¿QUIÉNES PARTICIPAN EN SU ELABORACIÓN?
Presupuesto participativo	Es un proceso en que las autoridades y la sociedad civil organizada definen en conjunto, a través de una serie de mecanismos previstos, cómo y en qué se invertirán los recursos de que se dispone en el año, teniendo en cuenta el plan de desarrollo concertado, y los aportes de la comunidad y	<p>Permite priorizar y utilizar adecuadamente los recursos públicos y privados orientados a la promoción del desarrollo local.</p> <p>Aporta a la gobernabilidad, la democracia, la transparencia en la ges-</p>	Surge de un proceso de proposición, negociación y concertación entre las autoridades y los actores del territorio, que se expresa en compromisos y acuerdos para la inversión pública local con aporte	<p>Por lo menos debe contener:</p> <p>(i) las políticas de gestión de corto plazo,</p> <p>(ii) los criterios de priorización social y territorial de las acciones a financiarse,</p> <p>(iii) actividades y/o proyectos prioritizados, (iv) compromisos</p>	<p><b>Autoridades políticas locales, agentes participantes (actores sociales y económicos, entre otros, y población en general).</b></p> <p><b>El consejo de coordinación local es el órgano encargado de liderar, coordinar y promover el proceso de elaboración del presupuesto participativo.</b></p> <p><b>El consejo municipal aprueba la</b></p>

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO	¿QUÉ ES?	¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?	¿CÓMO SE ELABORA?	¿CUÁL ES SU CONTENIDO?	¿QUIÉNES PARTICIPAN EN SU ELABORACIÓN?
<p>Plan operativo y presupuesto institucional</p>	<p>Es el instrumento a través del cual se organiza, prioriza, y programa, las acciones de corto plazo de la municipalidad en el marco del plan de desarrollo institucional.</p> <p>El Presupuesto Institucional concreta en términos financieros y de gasto, el plan operativo.</p> <p>Ambos instrumentos son</p>	<p>Permite la unidad de criterios y la secuencia lógica de la gestión municipal en el corto plazo para alcanzar resultados efectivos que aporten al logro del presupuesto participativo, plan de desarrollo institucional y plan de desarrollo concertado.</p> <p>Incorporan</p>	<p>Surge de un proceso de planificación y presupuesto desarrollado por la municipalidad dentro del marco de las políticas de gestión de corto plazo adoptadas por</p>	<p>Por lo menos debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) la misión,</li> <li>(ii) objetivos institucionales,</li> <li>(iii) programas, sub-programas, proyectos y actividades, tareas, trabajos y tareas, metas presupuestarias,</li> <li>(iv) fuentes de financiamiento y previsión de gastos, (v) cronograma / programación (vi) responsables, (vii) indicado-</li> </ul>	<p>Alcalde y equipo técnico profesional, liderado por la dependencia que cumple la función de planificación y presupuesto.</p> <p>El plan operativo y presupuesto institucional lo aprueba el concejo</p>

## 2.3 Instancias para el planeamiento concertado

En el Perú, en el nivel local, existen dos instancias institucionalizadas para el planeamiento concertado que han sido definidos como órganos de coordinación y concertación de acuerdo a lo siguiente:



## Consejo de coordinación local provincial

Órgano de coordinación, de propuestas y concertación de las municipalidades.

### FUNCIONES

- Coordinar y concertar el plan de desarrollo municipal provincial concertado y el presupuesto participativo provincial.
- Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional. Proponer proyectos de confinación de obras de infraestructura y de servicio público locales. Promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
- Otras que le encargue o

### INTEGRADO POR:

- El alcalde provincial -quien lo preside- pudiendo delegar esta función a un regidor.
- Los regidores provinciales.
- Los alcaldes distritales de la jurisdicción provincial. Los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas, comunidades nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales y profesionales; universidades, juntas veci-

De acuerdo a la ley orgánica de municipalidades (LOM), el consejo de coordinación local provincial (CCLP) se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el alcalde provincial. Se requiere la asistencia de la mitad más uno de sus miembros. La asistencia de los alcaldes distritales es obligatoria y no se puede delegar.

Una vez al año en sesión ordinaria coordina, concerta y propone el plan de desarrollo provincial concertado y el presupuesto participativo provincial. Si el consejo de coordinación local provincial no llega a ningún acuerdo, el consejo municipal provincial puede decidir.

Existe preocupación porque en la conformación de los consejos de coordinación local distrital (CCLD) y de los consejos de coordinación local provincial (CLP) queden representados los intereses y preocupaciones de todos los sectores de la sociedad local. En este sentido, desde las políticas locales expresadas en las normas municipales, puede ampliarse la convocatoria para la participación de aquellos sectores tradicionalmente excluidos, e incorporarse mecanismos de



1

¿Cómo se manifiesta el rol promotor del desarrollo local en tu municipalidad? Enumera algunos logros.

2

¿Qué avances significativos ha tenido tu municipalidad en cuanto a la mejora de las condiciones de vida y el crecimiento económico

# 3

## FUNDAMENTOS DEL PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

### LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA

Don Ramón es un campesino que ha pasado toda su vida luchando por el bienestar de su comunidad.



¿Ya va a empezar el proceso de planificación participativa?

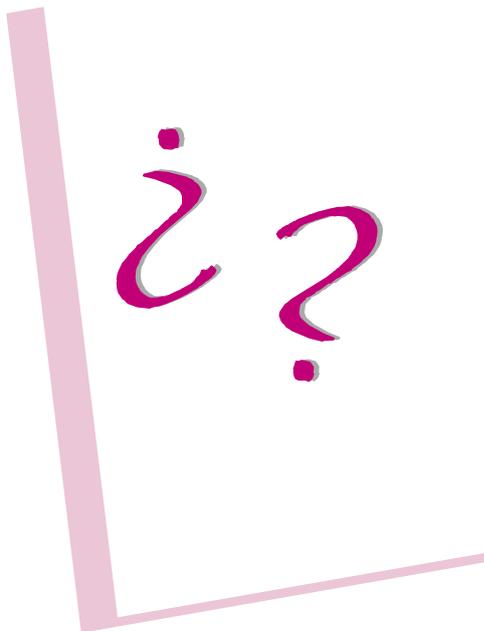


No gracias Julio, me he puesto a pensar en lo que hablamos y me parece muy complicado. Creo que seguiré ocupándome de mi chacra nomás.



Pero Don Ramón, este cambio es para la mejora de todos. Usted con su experiencia puede aportar mucho. Conoce mejor que nadie los problemas de nuestro pueblo.

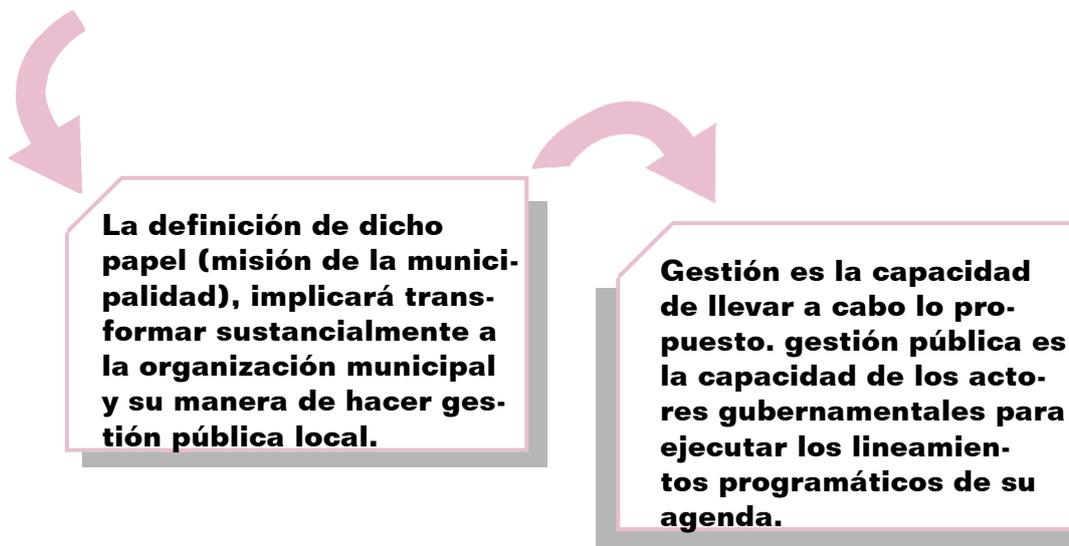




- ✓ **¿Por qué crees que don Ramón no quería acompañar a Julio?**
- ✓ **¿Qué es necesario hacer para que la población se sienta preparada para asumir el proceso**

## COMPARTIENDO NUEVA INFORMACION

**El planeamiento institucional municipal es un proceso orientado a definir el papel que le tocará desempeñar a la municipalidad en el proceso de desarrollo local a mediano o largo plazo.**



**Para los gobiernos locales de hoy dicha capacidad deberá ser ejercida tomando en cuenta dos elementos fundamentales:**



**Ambos son pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas locales, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales locales sean ejercidas con legitimidad y eficacia.**

**Por ello, el planeamiento institucional municipal implica modernizar a la municipalidad como institución; de modo que sirva eficaz, eficientemente, y con equidad, transparencia y neutralidad a todas las personas del territorio; es decir mujeres, hombres, niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, etc.**



**Dicho proceso está orientado básicamente, a la mejora sustancial de la gestión de los servicios públicos municipales, ya que en muchas municipalidades la prestación de los mismos ha mostrado claros signos**



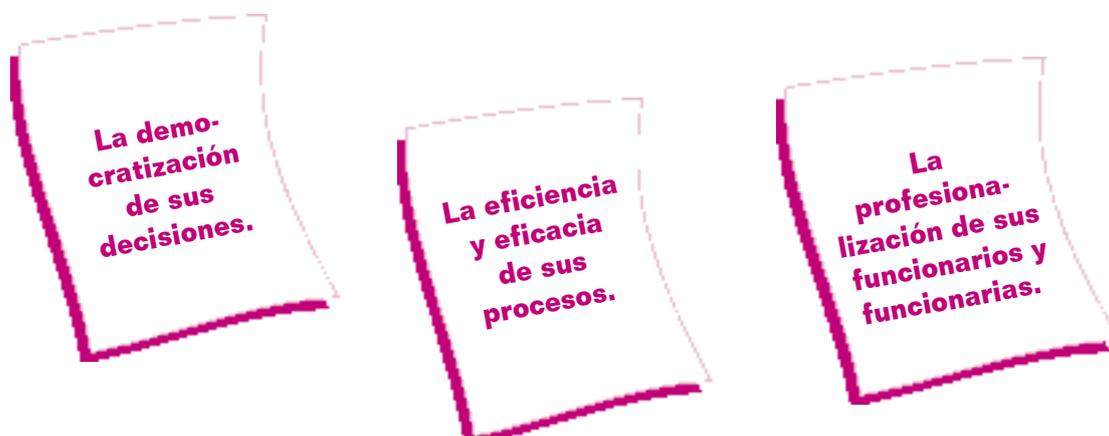
**Ante ello, el planeamiento institucional debe concentrarse en buscar alternativas para prestar estos servicios de manera diferente, aplicando nuevas maneras de hacer las cosas; como esquemas de autogestión, de concesión a empresas privadas, actores de la sociedad civil o de acuerdos intergubernamentales. Sin embargo, salvo contadas excep-**

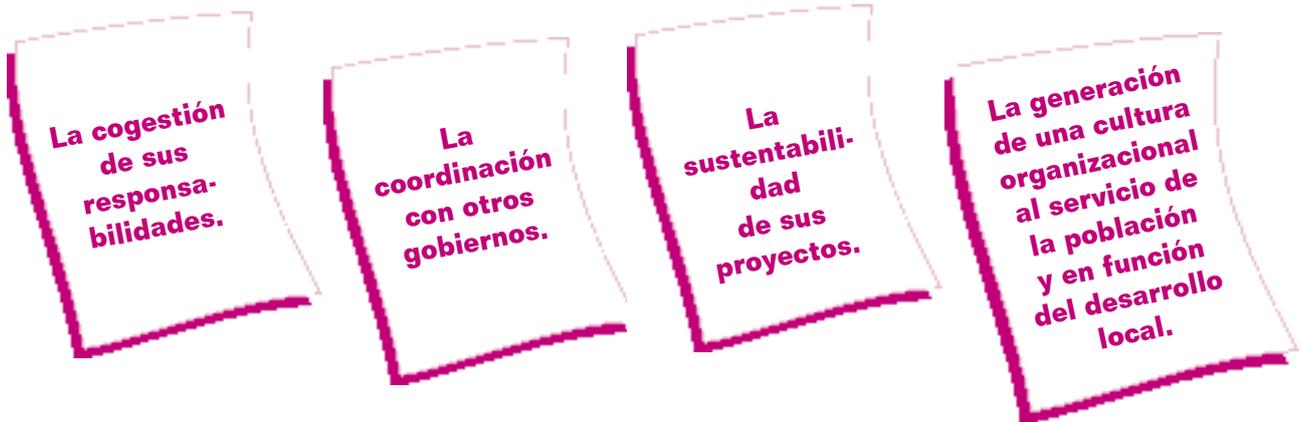
Las municipalidades continúan prestando servicios de calidad irregular, situación que ciertamente obedece a problemáticas diversas, necesarias de resolver según sus propias particularidades.



Es por ello que el planeamiento institucional se centra en el proceso de modernización de la gestión pública municipal que se refiere a un conjunto de reformas estructurales y de procedimientos.

Este proceso de modernización debe comprender temas tales como:





**El planeamiento institucional municipal, entonces, debe determinar -en el tiempo- los nuevos roles y nuevos estilos de gestión que la municipalidad deberá asumir y desempeñar; de modo que su actuación institucional responda a las demandas de comunicación, transparencia,**

**El nuevo contexto, demanda de las organizaciones municipales:**



✓ **Una administración más rigurosa de la información de sus procesos.**



✓ **Una capacitación más especializada de sus funcionarios y funcionarios.**

✓ **Una mejora sustantiva de la administración de la información al interior de la organización.**



✓ **La adopción más formal y comprometida de un estilo de administración al servicio de la población, sin ningún tipo de exclusión.**



**El uso del planeamiento institucional por parte de las municipalidades, hasta ahora, ha estado mas orientada a cumplir con las formalidades y disposiciones exigidas por el control gubernamental y los entes rectores administrativos; que a utilizar su potencialidad en la anticipación, estructuración y sistematización de sus procesos.**



**El aprendizaje de una organización se apoya fundamentalmente en la capacidad de organizar y sistematizar su experiencia para acceder a ella las veces que sea necesaria, y particularmente para apoyar sus decisiones.**

## IMAGINANDO APLICACIONES

1

**Haz un listado de los aprendizajes que has tenido a lo largo de tu labor como funcionario(a). ¿los has tenido siempre presentes para mejorar tu desempeño? ¿cuáles de estos aprendizajes consideras más valiosos?**

2

**A tu modo de ver, ¿cuáles serían los cambios estructurales y procedimentales que realizarías en tu municipalidad para modernizar**

4

ARTICULACIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS

LO QUE NOS DICE LA EXPERIENCIA





- ✓ **¿A qué aspiran las señoras que participan en este diálogo?**
- ✓ **¿Qué es necesario para que las expectativas de la población que se recogen en el pla-**



COMPARTIENDO  
NUEVA INFORMACION

**4.1 Principios aplicables al planeamiento del desarrollo local concertado e institucional municipal.**

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL	DIMENSIONES		
	ESPACIO LOCAL (municipio)	GESTIÓN MUNICIPAL (municipalidad)	ARTICULACIÓN TERRITORIAL (con los espacios regional y nacional)
Participación ciudadana	✓		
Transparencia	✓		
Rendición de cuentas	✓		
Inclusión	✓		
Equidad	✓		
Gestión moderna		✓	
Eficiencia		✓	
Eficacia		✓	
Imparcialidad y neutralidad		✓	
Subsidiariedad			✓
Consistencia con las políticas nacionales			✓
Especialización de las funciones			✓
			✓

En base a este cuadro podemos afirmar

**El planeamiento del desarrollo local concertado exige que el gobierno local, desde una perspectiva eminentemente ética y democratizadora, muestre actitudes reconocidas como las mejores prácticas de buen gobierno. Este es un desafío que si es asumido responsablemente por las autoridades municipales, las convertirá en los principales artífices**

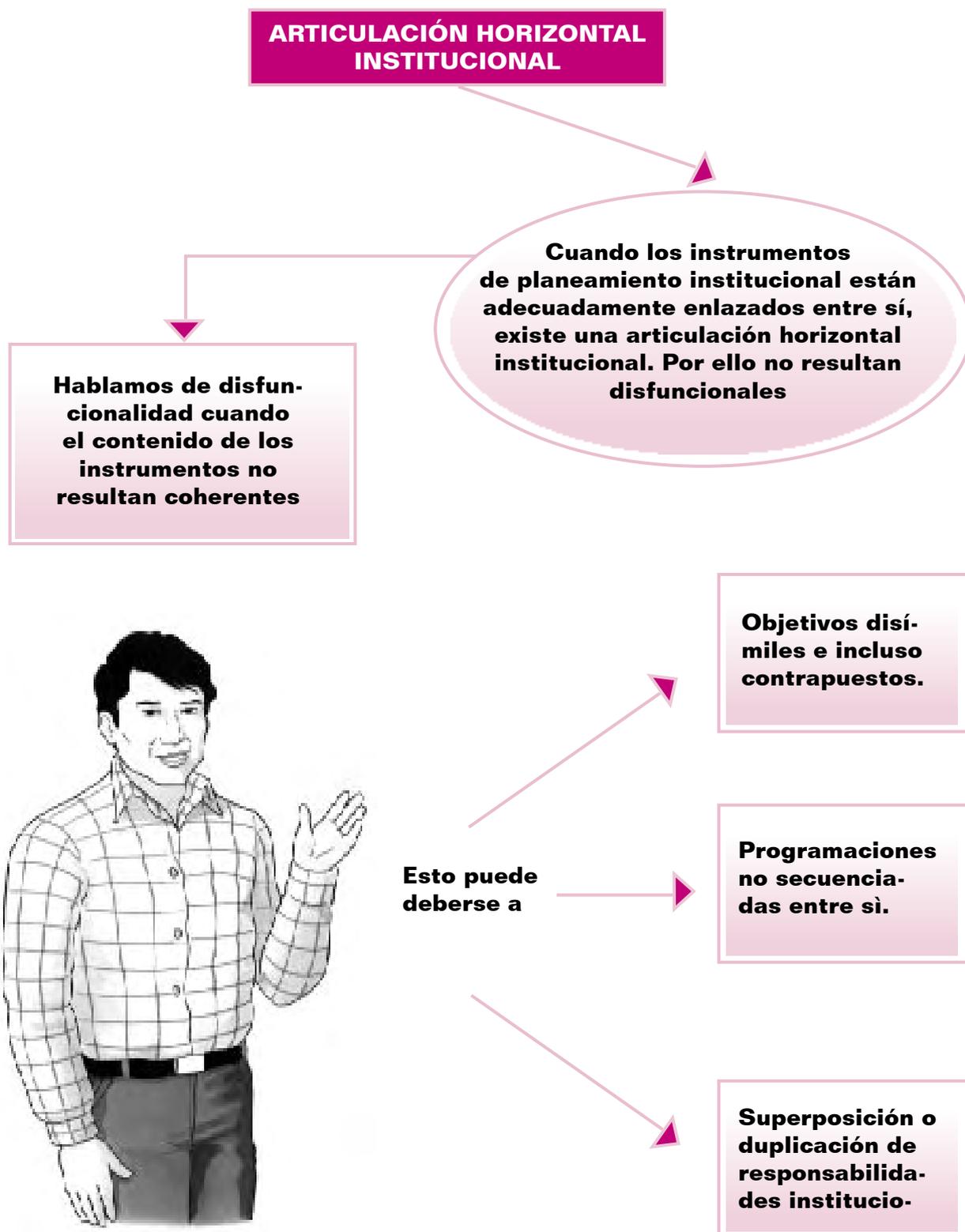


**de la gobernabilidad y el desarrollo local.**

**El planeamiento del desarrollo institucional, desde la perspectiva de la gestión pública local, demandará una organización municipal adecuada a la realidad local, que privilegie los procesos participativos, la transparencia, la eficiencia y la gestión por resultados, enfocada en los habitantes de su territorio, con reglas y criterios administrativos claros y conocidos por todos y con un sistema de comunicación local que garantice contar con una población plenamente informada respecto de la actuación municipal.**

**El planeamiento del desarrollo local concertado, desde la perspectiva de la articulación territorial; exigirá conocer claramente los roles, competencias y funciones de cada nivel de gobierno (nacional, regio-**

## 4.2 Articulación de los principales instrumentos de planeamiento local y municipal.



**Los instrumentos de planeamiento institucional que necesariamente debieran estar articulados son:**

**Plan de desarrollo institucional (PDI)**

**Su diseño y ejecución debe darse en función del papel que vaya cumpliendo la municipalidad en el proceso de desarrollo Local.**

**Plan operativo institucional (POI)  
Presupuesto institucional**

**Deben diseñarse y ejecutarse dentro del marco del plan de desarrollo institucional.**

**El plan de desarrollo institucional nos plantea las metas de mediano plazo que orientarán los esfuerzos de la municipalidad hacia el logro de los objetivos de desarrollo.**

**«El plan de desarrollo institucional contribuye también a identificar los procesos clave en los cuales incidir para transformar la organización municipal según los objetivos del plan de desarrollo concertado».**



**ARTICULACIÓN HORIZONTAL TERRITORIAL**

**Hablamos de articulación horizontal territorial, cuando los instrumentos de planeamiento institucional responden a los desafíos que plantea el plan de desarrollo local concertado. Implica el diálogo, consistencia y coherencia entre los diversos instrumentos de planeamiento del desarrollo local y de la gestión pública**

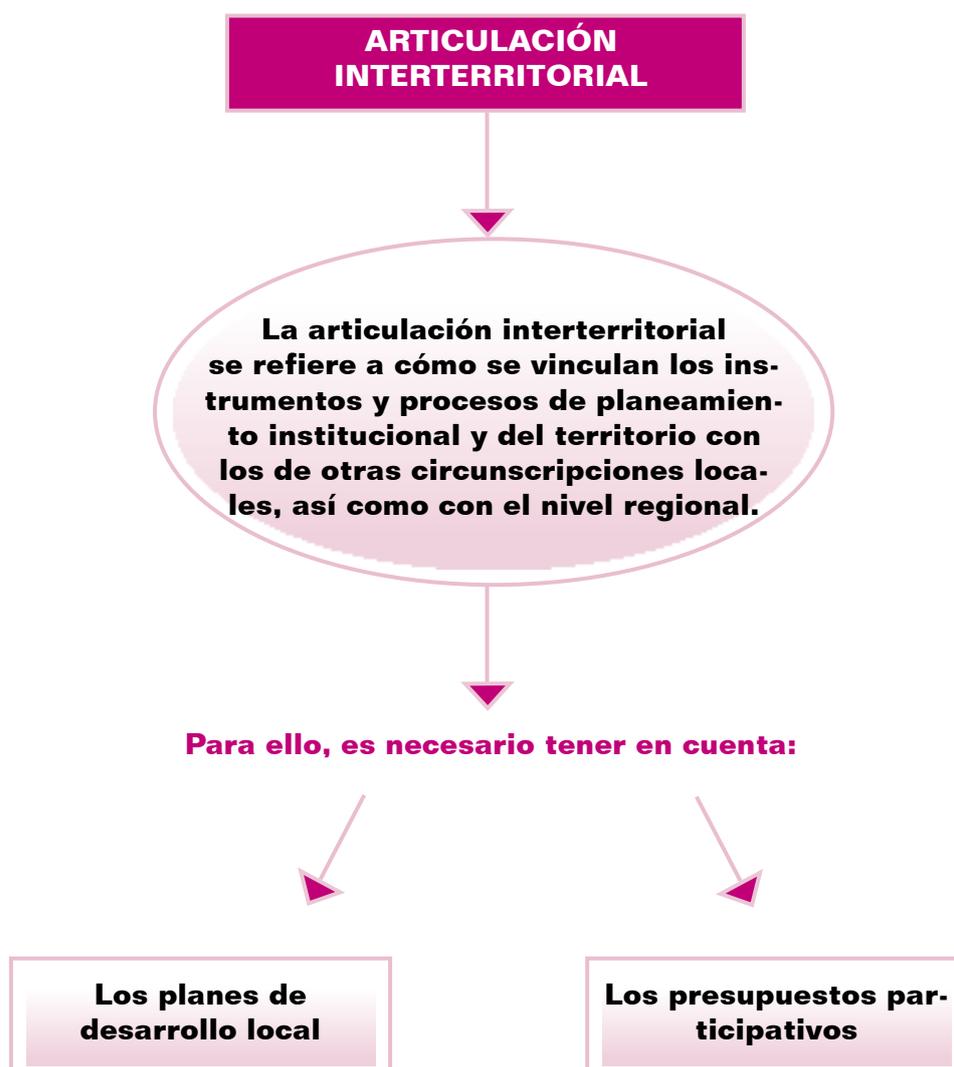
**Así, el planeamiento institucional municipal sirve al desarrollo local. Y se orienta hacia el logro de los objetivos estratégicos determinados en el proceso de planeamiento del desarrollo**

**Esto implica**

**Programar, tomar decisiones, realizar ajustes y cambios, que puedan transformar por completo a la organización municipal para que cumpla con la promoción**

**Debe asegurar**

**La consistencia entre la gestión pública municipal y el rol que debe cumplir el gobierno local (autoridades) frente al proceso de desarrollo, lo que comprende la organización y estilo de gestión de los servicios que presta, y las actitudes y**



**De acuerdo a la ley orgánica de municipalidades, en lo que concierne al plan de desarrollo concertado y al presupuesto participativo también, el proceso de articulación sigue un flujo cuya dirección es “de abajo hacia arriba”; e involucra activamente a los espacios de concertación<sup>8</sup> creados por el marco legal del proceso de descentralización; constituyéndose los planes regionales de desarrollo concertado en los instrumentos integradores de los procesos de planeamiento en las escalas distrital y**



<sup>8</sup> Vale decir consejos de coordinación, distrital, provincial y regional.

**Artículo 97° de la Ley N° 27972  
Ley orgánica de municipalidades:**

**Basándose en los planes de desarrollo municipal distritales concertados y sus presupuestos participativos, el consejo de coordinación local provincial procede a coordinar, concertar y proponer el plan de desarrollo municipal provincial concertado y su presupuesto participativo, el cual luego de aprobado es elevado al consejo de coordinación regional para su integración a todos los planes de coordinación regional para su integración a todos los planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formulación del plan de desarrollo regional concertado.**

**(...). Los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos tienen un carácter orientador de la**

**En cuanto a los presupuestos participativos, la experiencia adquirida en los últimos años ha mostrado que:**

**La priorización de acciones se ha efectuado sin tener en cuenta el marco estratégico contenido en los respectivos planes de desarrollo concertado, ni las políticas<sup>9</sup> que cada nivel de gobierno ha pretendido**



<sup>9</sup> Cabe mencionar que en todos los niveles de gobierno se advierte pocas fortalezas en materia de formulación de políticas públicas. La mayoría carece de ellas.



**impulsar para el período anual a programar.**

**En la mayoría de los casos la discusión se ha centrado en determinar la pertinencia de las acciones propuestas respecto de los criterios de priorización propuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Instructivo que emitió para el efecto y, en menor medida, los procesos de concertación han tenido en cuenta -también- las prioridades implícitas en los objetivos estratégicos contemplados en los planes de desarrollo concertados (correspondientes a cada nivel).**

**En los casos más extremos, el proceso ha consistido en priorizar las**



**En los procesos de programación participativa realizados en los niveles distrital, provincial y regional se han presentado demandas y propuestas diversas -planteadas tanto desde la sociedad civil como por los gobiernos de escala territorial menor- formuladas a los distintos niveles de gobierno sin tener en cuenta sus roles y competencias, ni los planes de desarrollo concertado y políticas institu-**



*Así tenemos que:*

**Los presupuestos participativos** de los niveles provincial y regional, podrían convertirse en "fondos concursables" para el financiamiento de las acciones no priorizadas en los niveles inferiores .

**Esto traería como consecuencia:**

**La atomización del presupuesto participativo** y la carencia de una lógica de conjunto que armonice -desde una perspectiva integradora de las escalas distrital, provincial y regional- la inversión pública - privada priorizada concertadamente; perdiéndose la oportunidad de decidir participativamente sobre acciones que impliquen la provisión de bienes públicos de interés general y no en intereses de carácter

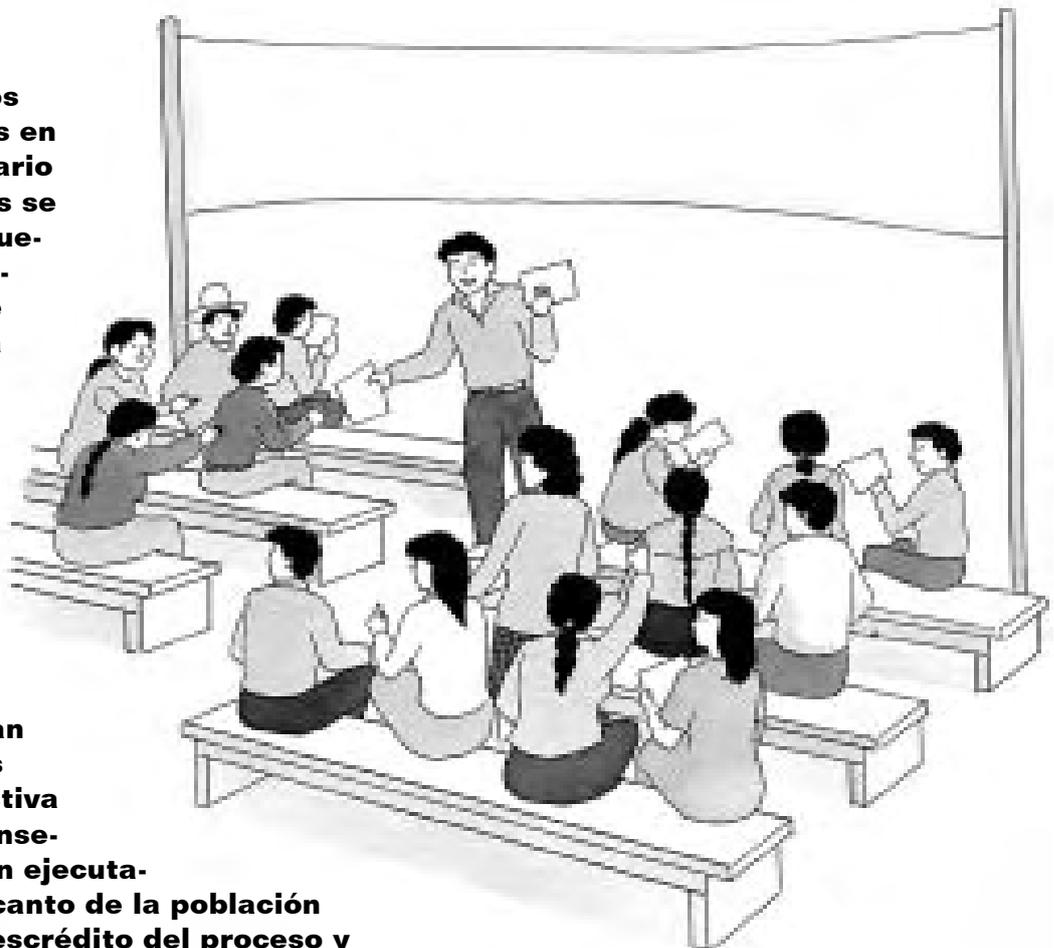
**Se ha constatado que los costos de transacción para lograr acuerdos concertados en los procesos de programación participativa, en los niveles provinciales y regionales, son elevados. Las propuestas provenientes de los niveles distrital (en el caso provincial) y provincial (en el caso regional) no han pasado por un proceso de síntesis previa que permita "colocar" las acciones provenientes de las escalas territoriales menores con el mayor impacto posible en los procesos concertados de escala mayor.**



También, se advierte que el proceso de programación participativa no sólo implica momentos de concertación para la priorización de acciones entre los niveles de gobierno y la sociedad civil, sino también de:

- **Coordinación de políticas entre los diferentes niveles de gobierno**
- **Negociación de prioridades entre niveles de gobierno**
- **Articulación de los planes de desarrollo concerta-**

Finalmente, en los gobiernos locales en los que es necesario que los proyectos se ajusten a los requerimientos del Sistema nacional de inversión pública (SNIP) se percibe la necesidad de reforzar el acompañamiento técnico al proceso de programación participativa, pues muchas de las acciones priorizadas no han resultado viables desde la perspectiva del SNIP y en consecuencia no se han ejecutado, con el desencanto de la población y consecuente descrédito del proceso y



## ¿Qué hacer frente a esta situación?

Aquí formulamos algunos lineamientos básicos para mejorar la articulación interterritorial:

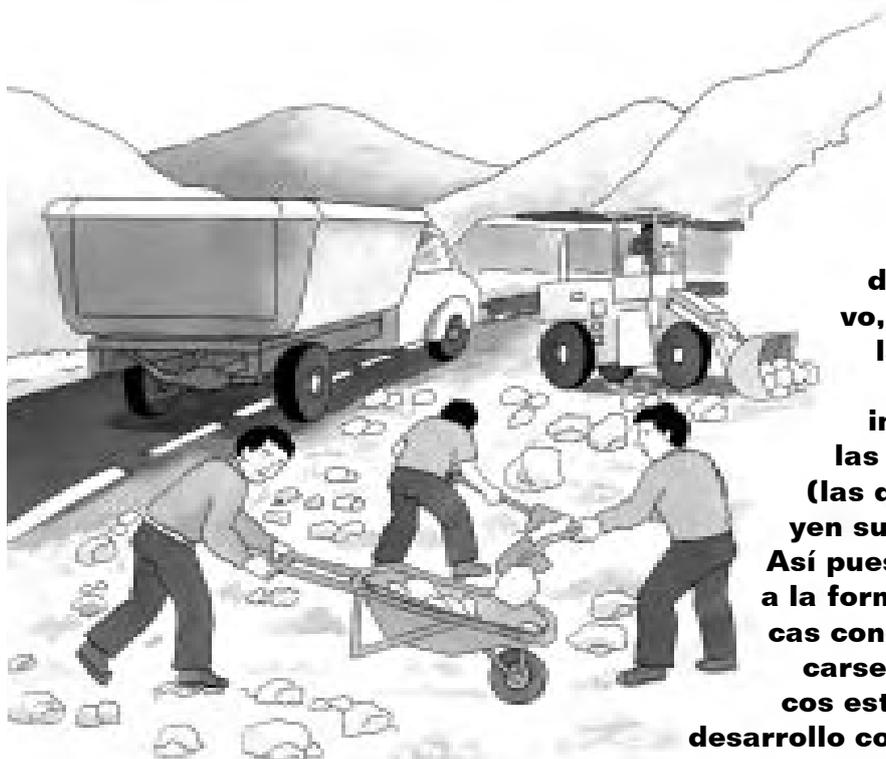
### 1

Si previamente al inicio del proceso de programación participativa los gobiernos locales y regionales (e incluso el nacional) comunicasen las políticas gubernamentales que se aplicarán para el año a programar, se aclararían las prioridades de los actores gubernamentales y “orientaría” la capacidad propositiva de la sociedad civil y de los niveles de



### 2

Los procesos de discusión debieran centrarse en primer término, en la determinación de las prioridades de asignación del presupuesto participativo, y no pasar directamente a la priorización de acciones. Esto constituiría un buen insumo para la discusión de las políticas gubernamentales (las que en la práctica constituyen sus prioridades para el año). Así pues, la discusión se orientará a la formulación de políticas públicas concertadas, debiendo enmarcarse en los objetivos estratégicos establecidos en los planes de desarrollo concertado (PDC). Luego de



**3**

Desde la perspectiva territorial el proceso es de ida y vuelta, en cuanto a la formulación de políticas se inicia desde la escala regional hacia la provincial y luego a la distrital. Sin embargo, la fase propositiva (en la que hacen las propuestas) se inicia desde la escala comunal (barrial, zonal) hasta llegar al nivel regional; pasando por el distrital

*Presentamos algunos criterios para la programación participativa:*



EN CUANTO A	SE REQUIERE	ELLO IMPLICA
<p><b>La organización del proceso.</b></p>	<p><b>Para que los procesos de programación participativa comunal, distrital, provincial y regional se encuentren territorial y temporalmente articulados.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>La conformación de un equipo técnico integrado por los equipos técnicos distritales, provinciales y regionales.</b></li> <li>▶ <b>La elaboración de un cronograma de los principales eventos políticos, sociales y técnicos de la programación participativa.</b></li> <li>▶ <b>La aprobación (en los niveles regional, provincial y distrital) de un reglamento marco que regule la programación participativa a partir de la propuesta de secuencia programada por el equipo</b></li> </ul>

<p><b>EN CUANTO A</b></p>	<p><b>SE REQUIERE</b></p>	<p><b>ELLO IMPLICA</b></p>
<p><b>La formulación de políticas gubernamentales.</b></p>	<p><b>Que la difusión sea previa al inicio del proceso de planificación participativa, de modo que todos los actores (gubernamentales y agentes participantes) se encuentren adecuadamente informados respecto de las políticas gubernamentales de cada nivel territorial.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>técnico.</b> Formulación de políticas oportunas que reflejen claramente las prioridades gubernamentales</li> <li>▶ <b>de cada nivel territorial.</b> Coordinación de las políticas gubernamentales, lo que supone una fase de negociación intergubernamental.</li> </ul>
<p><b>Al adecuado proceso de convocatoria.</b></p>	<p><b>Calidad de la participación. Asegurar la inclusión y equidad del proceso (legitimidad).</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Criterios claros e inclusivos en la identificación de los agentes participantes, de modo que se garantice mayores niveles de inclusión social. Ello legitima al proceso e institucionaliza la participación en</b></li> <li>▶ <b>la toma de decisiones gubernamentales.</b></li> </ul> <p><b>Difusión local - regional y nacional del inicio de la programación participativa, de modo que</b></p>
<p><b>Al fluido proceso de definición de prioridades y de priorización de acciones.</b></p>	<p><b>Capacidades para el</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>aliente los procesos de convocatoria regional y local.</b></li> <li>▶ <b>Conocimiento de técnicas de negociación y de concertación.</b></li> <li>▶ <b>Concentrar la discusión en la definición de prioridades, para luego</b></li> </ul>

EN CUANTO A	SE REQUIERE	ELLO IMPLICA
La consistencia técnica de las acciones prioriza-	diálogo, negociación y concertación. Eliminar o reducir el	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ priorizar las acciones.</li> </ul> Una etapa de síntesis de las propuestas de accio-

## IMAGINANDO APLICACIONES

1

Realiza con tu equipo de trabajo una revisión de tus instrumentos de planificación estratégica y evalúa si se encuentran adecuadamente articulados.

2

¿Qué acciones propones para articular los diversos procesos de planeamiento participativo con los de planeamiento institucio-