

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**“Diagnóstico de las capacidades institucionales para la
implementación del Plan Integral de Desarrollo Concertado
periodo 2008 - 2013”**

Aplicado a la Municipalidad Distrital de Villa el Salvador

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social que presenta:

Hugo Alejandro Soto Rodríguez

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social con mención en
Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo que presenta:

Mariluz Pilar Maldonado Chambilla

Asesora:

Maria Amelia Fort Carrillo

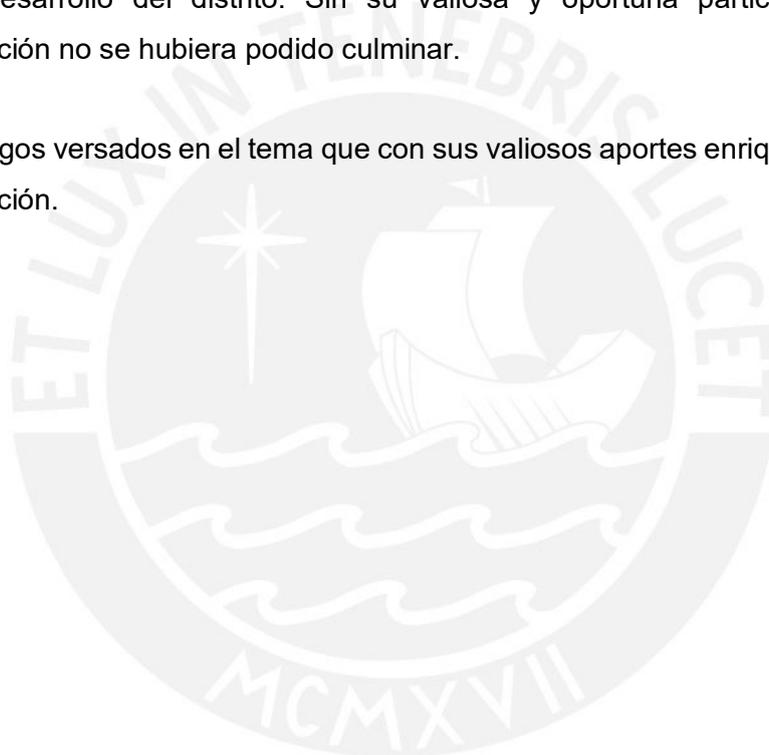
Lima, 2022

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los profesores y personal de la Maestría de Gerencia social por su trabajo de excelencia y calidad, en particular a nuestra asesora de tesis Amelia Fort por su paciencia y sus agudos aportes.

A los funcionarios, funcionarias y autoridades de la Municipalidad Distrital de Villa el Salvador, a los líderes, dirigentes y servidores públicos que vienen trabajando por el desarrollo del distrito. Sin su valiosa y oportuna participación, esta investigación no se hubiera podido culminar.

A los amigos versados en el tema que con sus valiosos aportes enriquecieron esta investigación.



DEDICATORIA

A mis padres en la eternidad y a mis amados hijos: Sergio, Gabriel y Fátima.

Hugo Soto Rodríguez

A Gabriel y Fátima: un caudal interminable de sabiduría. A mis padres por todo su esfuerzo para hacerme mejor persona

Mariluz Maldonado Chambilla

A Villa el Salvador, la entrañable tierra donde crecimos...

RESUMEN

El desarrollo territorial sigue siendo una de las promesas incumplidas en el Perú. Ha sido, hasta ahora, una promesa asumida sin convicción por los descentralizadores que, embozados, se resisten a pensar de manera auténtica en otro país, posible, necesario y que merecemos.

La presente tesis trata de dicha promesa. Acotada al Distrito de Villa el Salvador pero que refleja el estadio político, cultural y de la gerencia pública que caracteriza a la promoción del desarrollo territorial en los ámbitos locales y regionales del país.

Se ha realizado la investigación basada en la metodología del Análisis Institucional que es, para el caso, la que mejor se adapta para conocer a profundidad aspectos vinculados a los procesos de implementación de políticas públicas en general y de planes de desarrollo en particular.

La investigación ha permitido revelar con argumento, los límites y omisiones que tiene la Municipalidad de Villa el Salvador y entidades públicas locales en la planificación del desarrollo territorial y en especial, su implementación sistemática, organizada y previsible, que se requiere para concretar el valor público que los ciudadanos esperan de dichas instituciones. Limitaciones que para el caso, las referimos a las capacidades institucionales que se ha demostrado no tener para implementar el PIDC luego de su formulación formal en el año 2006 y actualizada recientemente: el desconocimiento y limitada valoración de este proceso, el desconocimiento de estrategias y criterios para diseñar modelos básicos que sirvan a la implementación, la insuficiente capacidad para concertar compromisos, la gestión desarticulada de los entes públicos y en general el abandono de la implementación del plan de desarrollo concertado que ha dado lugar a su ineffectividad y bajo desempeño de la municipalidad y entidades públicas en términos de resultados favorables a la ciudadanía.

Los avances en materia de desarrollo social, infraestructura y los principales servicios públicos, se han dado por la acción inercial de dichas entidades, logradas de manera desarticulada y sin compromisos mayores a los que se crean al interior de sus propias entidades. Ello ha quedado demostrado en la poca referencia que se hace al PIDC para definir las acciones y prioridades de las entidades públicas. Su desconocimiento es casi

generalizado incluso por parte de las autoridades políticas y los estamentos de la alta dirección de la municipalidad.

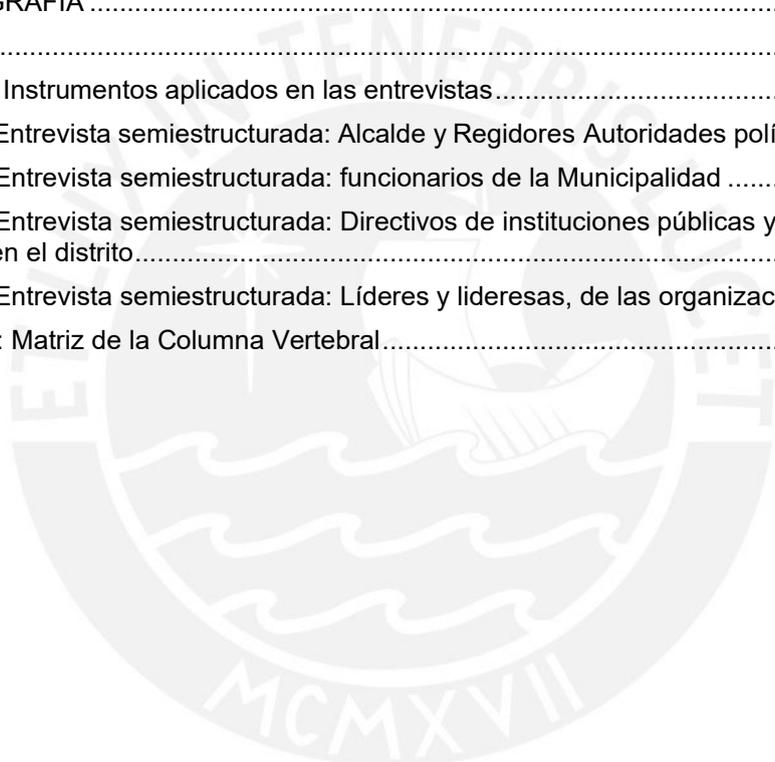
Al finalizar la tesis se presentan propuestas, escritas a manera de pautas generales para atender: (a) la necesidad de articular las fases de formulación, ejecución y monitoreo, como un proceso único e indivisible, (b) los criterios generales que se requieren para la formulación y ejecución de los planes de desarrollo, y (c) las pautas para la implementación de los planes de desarrollo. Todos ellos presentados como propuestas para la discusión y reflexión, que se espera, alcance a los actores llamados a liderar y a ser corresponsables del desarrollo territorial.



ÍNDICE

ÍNDICE	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	8
ÍNDICE DE CUADROS	8
ACRÓNIMOS UTILIZADOS	9
1. PRESENTACIÓN	10
2. INTRODUCCIÓN	12
2.1 Planteamiento del problema.....	12
2.2 Objetivos	16
Objetivo general	16
Objetivos específicos	16
2.3 Justificación.....	16
3. EL CONTEXTO	19
3.1 El proceso de la planificación en el Perú.....	19
3.2 El Gobierno local y sus competencias en materia de planeamiento	22
3.3 La planificación del desarrollo territorial en Villa el Salvador.....	24
Información socioeconómica e institucional	24
La planificación del desarrollo en Villa el Salvador	26
4. MARCO TEÓRICO	30
4.1 Las capacidades institucionales, enfoques y tendencias.	30
4.2 Enfoques del desarrollo territorial.....	37
4.3 El proceso de planeamiento del desarrollo territorial	39
4.4 La articulación en la planificación del desarrollo territorial	46
5. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.....	52
5.1 Forma de investigación	52
5.2 Estrategia metodológica.....	54
5.3 Definición de las variables.....	55
5.4 Fuentes de información.....	57
5.5 Técnicas de recolección de información	58
5.6 Dimensiones del estudio	61
6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	63
6.1 Capacidades institucionales para la implementación del PIDC	63
6.2 Nivel de aplicación de las funciones gerenciales en los programas y proyectos	75
6.2.1 La función de planeamiento	77
6.2.2 La función normativa	79
6.2.3 La función de promoción de la participación ciudadana	80
6.2.4 La función ejecutiva.....	81
6.2.5 La función de monitoreo o supervisión.....	83
6.3 Alianzas interinstitucionales establecidas en el marco del PIDC	84
6.4 Nivel de valoración del PIDC de los líderes de las instituciones públicas, privadas y de las organizaciones sociales.	88

7.	CONCLUSIONES	92
7.1	El nivel de conocimiento en materia de diseño y gestión de políticas públicas	92
7.2	Conocimiento sobre el PIDC y el proceso de su implementación	93
7.3	Articulación entre instrumentos de planificación PIDC y plan operativo institucional	94
7.4	Nivel de aplicación de las funciones gerenciales en los programas y proyectos	95
7.5	Alianzas interinstitucionales establecidas en el marco del PIDC	96
8.	PROPUESTAS.....	98
8.1	Pautas para el proceso de formulación e implementación de la planificación estratégica en un municipio.	98
8.2	Criterios generales	98
8.3	Marco del proceso de planificación estratégica territorial.....	101
8.4	Pautas para la implementación de los planes de desarrollo.....	105
9.	BIBLIOGRAFÍA	108
	ANEXOS	116
9.1	Anexo I: Instrumentos aplicados en las entrevistas.....	116
	Guía 1: Entrevista semiestructurada: Alcalde y Regidores Autoridades políticas.....	116
	Guía 2: Entrevista semiestructurada: funcionarios de la Municipalidad	118
	Guía 3: Entrevista semiestructurada: Directivos de instituciones públicas y privadas que operan en el distrito.....	122
	Guía 4: Entrevista semiestructurada: Líderes y lideresas, de las organizaciones sociales .	124
9.2	Anexo II: Matriz de la Columna Vertebral.....	126



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: El proceso del Planeamiento Estratégico	21
Gráfico 2: Dimensiones a tomar en cuenta para el análisis de la capacidad institucional.....	35
Gráfico 3: Componentes y niveles de la capacidad institucional.....	36
Gráfico 4: Proceso de la Planificación Estratégica Prospectiva	40
Gráfico 5: Fases del proceso de planeamiento estratégico a largo plazo	44
Gráfico 6: Articulación de instrumentos – Modelo general.....	50
Gráfico 7: Esquema del Análisis Institucional y Organizacional	54
Gráfico 8: Articulación de instrumentos en el marco de las fases de la planeación estratégica.....	73
Gráfico 9: Nivel de aplicación de las funciones gerenciales.....	77
Gráfico 10: La cadena de valor y el proceso de planificación y ejecución de Sotelo Maciel, Argentina, adaptación de los tesisistas.....	99
Gráfico 11: Marco del proceso de planificación estratégica territorial – nivel municipios	103

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Presupuesto Institucional Modificado – Municipalidad de Villa el Salvador.....	25
Cuadro 2: Presupuesto Institucional Modificado de los Programas Presupuestales 2015 Municipalidad Distrital de Villa el Salvador.....	25
Cuadro 3: Síntesis del Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC) de Villa el Salvador.....	27
Cuadro 4: Ciclos y etapas para el Plan de Desarrollo Comunal – Gobierno de Chile	42
Cuadro 5: Fases del Plan Estratégico Territorial – Junta de Andalucía – España	45
Cuadro 6: Relación de variables e indicadores.....	55
Cuadro 7: Resumen de las fuentes.....	57
Cuadro 8: Determinación del tamaño de la población.....	61
Cuadro 9: Funcionarios entrevistados – Municipalidad Distrital de Villa el Salvador.....	63
Cuadro 10: Autoridades políticas entrevistadas – Municipalidad de Villa el Salvador.....	66
Cuadro 11: Escala de calificación para las funciones gerenciales.....	77
Cuadro 12: Valoración de la aplicación de la función de planeamiento	78
Cuadro 13: Valoración de la aplicación de la función de normativa.....	79
Cuadro 14: Valoración de la aplicación de la función de Promoción de la Participación ciudadana	80
Cuadro 15: Valoración de la aplicación de la función ejecutiva	77
Cuadro 16: Valoración de la aplicación de la función de monitoreo o supervisión.....	83
Cuadro 17: Presupuesto de inversión en viabilidad 2010-2015 / Distrito de Villa el Salvador.....	85
Cuadro 18: Respuestas consolidadas – Muestra de Directivos de entidades públicas.....	88
Cuadro 19: Respuestas consolidadas – Muestra de Líderes de organizaciones sociales	90
Cuadro 20: Respuestas consolidadas – Muestra de Directivos de entidades públicas.....	91
Cuadro 21: Resumen del nivel de aplicación de las funciones gerenciales – Municipalidad Distrital de Villa el Salvador	95

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

APNOP	Asignaciones Presupuestales que no resultan en producto
CAP	Cuadro de Asignación Municipal
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CODISEC	Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana
CUAVES	Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador
DNP	Departamento Nacional de Planeación - Colombia
FONAFE	El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INP	Instituto Nacional de Planificación
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio de Ambiente
MVES	Municipalidad Distrital de Villa el Salvador
ONG	Organización No Gubernamental
OPC	Oficina de Participación Ciudadana
PAN	Programa Articulado Nutricional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEI	Plan Estratégico Institucional
PI	Plan de Incentivos a la Mejora de Gestión y Modernización Municipal
PIDC	Plan Integral de Desarrollo Concertado de Villa el Salvador al 2021
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIO	Plan de Igualdad de las Personas
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal – Chile
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNDC	Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades
POI	Plan Operativo Institucional
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
SIEN	Sistema de Información del Estado Nutricional del Niño Menor de cinco años y gestantes que acceden al establecimiento de salud
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UGEL	Unidad de Gestión Local
VES	Distrito de Villa El Salvador

1. PRESENTACIÓN

La planificación del desarrollo territorial sigue siendo un tema pendiente en la agenda de la gestión pública de los gobiernos subnacionales. A pesar de la diversidad de experiencias en este campo— planes de desarrollo concertado regionales y locales, planes estratégicos institucionales- y de la normatividad favorable, la percepción generalizada es que ésta disciplina aún no ha logrado convertirse en el instrumento de gestión que se esperaba y su utilidad no ha sido del todo probada en términos de mayor direccionalidad institucional y resultados. La larga ausencia de una rectoría que promueva su ordenamiento y aplicación, por un lado, y las limitadas capacidades institucionales que se presentan especialmente en los Gobiernos Locales, forman parte de las causalidades que explican en buena parte tal situación.

La presente tesis aborda parte de estas causalidades abordando dos temáticas poco tratadas en los procesos de planificación estratégica de los territorios. La primera, referida a la fase de ejecución o implementación de los planes, y la segunda, el análisis de las capacidades institucionales que son requeridas para dicha tarea. Para ello la tesis ha desarrollado el diagnóstico de capacidades aplicado al caso de la Municipalidad de Villa el Salvador (Período 2008-2013) permitiendo conocer las razones por las que el Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC) de dicho distrito no ha trascendido de manera orgánica a la fase ejecutiva y las limitaciones que se han presentado en términos de capacidades institucionales para que ello haya ocurrido.

La tesis se encuentra estructurada en diez capítulos que se inicia con la presentación del problema y el contexto de la investigación, la descripción de la metodología general aplicada y el marco teórico en la cual se precisan los conceptos, metodología y experiencias de planificación estratégica territorial en América Latina y su articulación intergubernamental e intersectorial. A la par de este tratado, se exponen los principales enfoques de las capacidades institucionales que se han venido aplicando en el sector público y se presentan algunas experiencias desarrolladas para las municipalidades del país y de la región.

En ese sentido, luego de los trabajos de obtención de información y su procesamiento, se presenta el análisis de los resultados de la investigación considerando las variables e indicadores derivadas de las preguntas de investigación y ordenados de acuerdo a los niveles de capacidades institucionales asumidos como marco teórico de la tesis: (a) el nivel micro o de la gestión de las personas y (b) el nivel meso o de análisis de la organización y

funcionamiento institucional, requeridos para la implementación del PIDC. Finalmente, luego de las conclusiones y recomendaciones genéricas, se presenta la propuesta para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la municipalidad y las orientaciones básicas para trascender de la etapa de formulación a la etapa de implementación del Plan Integral de Desarrollo Concertado del distrito.



2. INTRODUCCIÓN

2.1 Planteamiento del problema

Uno de los principales desafíos de la descentralización en el Perú está asociado a la gestión del desarrollo territorial en los niveles subnacionales, llámese departamento, región o municipio. Si bien, esta idea, en rigor, no nace con la descentralización, sí encuentra en ella un nuevo y vital empuje a partir de sucesivas leyes¹ – regionales y locales– que consignan como principios, definiciones de desarrollo territorial y su consecuente planificación entendida como procesos integrales, permanentes y participativos. De acuerdo a estas normas, les corresponde a los gobiernos regionales y locales liderar estos procesos con atribuciones para formular y aprobar los planes de desarrollo concertado que constituyen, en esencia, las principales fuentes de políticas públicas en estos niveles de gobierno.

Con las leyes orgánicas se dio cumplimiento al cometido inicial de demarcación de las competencias y la definición de las funciones de cada nivel de gobierno. Sin embargo, los mandatos referidos a la promoción del desarrollo territorial no fueron seguidos por normas específicas provenientes por lo común de los sectores del Estado o rectorías específicas como sucede con otras funciones del Estado. La ausencia de la contraparte técnica y de un sistema administrativo ad hoc a esta temática trajo como consecuencia que los gobiernos regionales y locales inicien sus procesos de planeamiento apoyados en la diversidad de conceptos, definiciones operativas y metodologías que dieron lugar a una profusa producción de planes de desarrollo concertados que, salvo pocas excepciones, quedaron solo en la fase formal del planeamiento.

Solo hasta junio del 2008 que se dio la ley de creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)² y hasta abril del año 2014 que se publicó la primera norma rectora en materia de planificación estratégica tanto para el ámbito territorial como para la gestión institucional, se materializaron las bases para una mejor conducción de la planificación del desarrollo territorial. En este intermedio –

¹ Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, en el artículo 9° literal b, ordena que “los gobiernos regionales son competentes para formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil” (Congreso de la República 2003). Por otra parte, La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, dispone que “las municipalidades promueven el desarrollo integral, sostenible y armónico de su jurisdicción. Para esta ley, 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” (Congreso de la República 2003).

² Decreto Legislativo N.°1088, publicado en El Peruano el 28 de junio del 2008.

julio 2011- fue presentado a nivel nacional el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)³ cuya versión última ha sido publicada en abril del presente año. Con limitaciones de todo orden y la precariedad política en el soporte de CEPLAN, lo cierto es que por ahora es lo que tenemos y con estas bases las municipalidades y el Estado en general, traman hoy en día, la planificación estratégica territorial e institucional. En este marco y en la mismalínea de tiempo, el distrito de Villa el Salvador y su Municipalidad han dado cuenta de experiencias sucesivas de planificación del desarrollo con resultados variados.

El distrito de Villa el Salvador se encuentra a 35 km. al sur de Lima. Es una ciudad emblemática por su historia llena de experiencias de organización y participación comunitaria que ha sabido mantener a lo largo del tiempo contribuyendo al origen a políticas públicas que rigen hoy en día en el campo de la participación ciudadana, presupuestos participativos y la promoción del desarrollo económico local⁴. Desde su fundación, en el año 1971, destaca la experiencia en planificación territorial que ha tenido que constituyeron respuestas concertadas y ordenadas a los distintos problemas presentes en cada contexto de su historia.

Las experiencias de planificación mostraron distintos énfasis, según los tiempos y las distintas necesidades de la ciudadanía, que fueron variando desde la provisión de servicios básicos en un inicio, el ordenamiento territorial para la expansión urbana, así como la promoción del desarrollo integral, que incluía la zona industrial y agropecuaria y, hoy en día, la promoción concertada del desarrollo humano y sostenible, que inspira al actual Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC) vigente hasta el año 2021. El PIDC fue sin duda resultado de un proceso de planificación del desarrollo territorial, participativo y concertado, iniciado en el año 2004 y concluido a inicios del 2005, luego de meses de arduo trabajo de convocatoria y organización liderado por la municipalidad, que dejó sentada las bases de lo que constituye en la actualidad la principal fuente de políticas públicas en todo el municipio.

Sin embargo, a tono con los avatares de la planificación territorial en el país, el PIDC no logró trascender el estadio formal del planeamiento, característico y común denominador en las distintas experiencias habidas en este campo, quedándose trunca la posibilidad del proceso de implementación, seguimiento y evaluación del mismo. Transcurridos 8 años

3 Denominado también "Plan Bicentenario, Perú al 2021" aprobado mediante Decreto Supremo N°051-2011-PCM, editado y publicado en julio del 2011.

4 Las experiencias participativas afincadas desde la fundación del distrito han contribuido a dar forma a normas vigentes en materia de la promoción de la participación ciudadana, la Ley Marco del Presupuesto Participativo, la promoción del desarrollo económico en la Ley Orgánica de Municipalidades.

desde su formulación, los promotores del plan no han logrado reunir esfuerzos y acuerdos con las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil, a fin de ejecutar o implementar la planificación concertada.

Hay sin duda esfuerzos institucionales e inversiones que se adscriben a los objetivos del PIDC, pero ninguno de ellos ha nacido de una dinámica deliberada de organizar la implementación del plan, sino de acciones aisladas, particulares, que obedecen a las funciones propias y normativas de cada entidad. Al plan de desarrollo no le ha seguido su programa de ejecución y seguimiento como debiera ocurrir en toda organización territorial o institucional: luego de la planificación, le sigue la organización y la ejecución, y esta parte hay que pensarla, diseñarla y dirigirla tal como queda demostrada por las distintas fuentes teóricas y experiencias ocurridas en Latinoamérica y excepcionalmente en algunos casos del país⁵.

El problema de investigación para la presente tesis surge de esta incongruencia de momentos entre la formulación y ejecución que pone en evidencia la debilidad de estos procesos en el ámbito municipal y la preocupación razonable que existe sobre el real cumplimiento de los acuerdos comprometidos en el PIDC y las expectativas de la ciudadanía cifradas en esta iniciativa.

Dada las responsabilidades y el rol de liderazgo que le compete al Gobierno Local, el problema se concentra en la Municipalidad Distrital de Villa el Salvador y las razones por las que no pudo o no supo abordar la fase de ejecución del PIDC. El problema de investigación queda planteado de la siguiente manera:

¿Cuáles son los factores limitantes por las que la Municipalidad de Villa el Salvador no ha logrado concertar el proceso de implementación del PIDC?

De esta interrogante se derivan las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las capacidades institucionales con las que cuenta la Municipalidad de Villa el Salvador para articular y dirigir la implementación del PIDC?

⁵ Una de las primeras experiencias de planificación del desarrollo territorial al cual siguieron las etapas de ejecución y seguimiento fue el de la Municipalidad Provincial de Ilo (Moquegua) con el denominado "*Plan de Desarrollo Sostenible de Ilo*". Debido a cambios de gobierno en los sucesivos períodos, dicho plan quedó estancado y no logró plasmarse de acuerdo con el modelo de ejecución elaborado para tal fin. Otra de las experiencias de planificación que incluyó lineamientos para la ejecución y seguimiento fue el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Cajamarca.

- ¿Cuáles son las iniciativas para formalizar e implementar las alianzas interinstitucionales en el marco del PICD?
- ¿Cuánto valoran los líderes de las instituciones públicas y privadas el PIDC?
- ¿Qué instrumentos o modelos de implementación del PICD se han utilizado?

La relevancia de estas preguntas reside en que sus respuestas podrían dar lugar a planteamientos o iniciativas que mejoren la efectividad del PIDC en términos de resultados en el desarrollo y que se articulen mejor los recursos societales e institucionales de la localidad – políticas, personas, conocimientos, tecnologías, presupuestos, inversiones, buenas prácticas – en función a los objetivos del plan de desarrollo. Por otra parte, para la municipalidad, responsable de liderar este proceso, implicaría redefinir su enfoque y práctica gerencial en torno al fortalecimiento de los mecanismos y estrategias de ejecución, retomando el rol promotor que le corresponde por mandato normativo y ciudadano.

La pertinencia de la investigación cobra fuerza en la medida que el proceso de planificación estratégica en el país se encuentra con renovado impulso, motivado principalmente por el marco normativo generado por CEPLAN, la reciente publicación del PEDN “Perú al 2021” y los instrumentos técnicos elaborados por dicho organismo. A la par con ello, se constata la necesidad de transitar del formalismo de la planificación del desarrollo a la gerencia social de su implementación tal como se puede apreciar en la *“Guía para la Formulación de planes de desarrollo concertado regional y local”* (CEPLAN, 2013)⁶ que reconoce las fases de implementación y seguimiento y evaluación como componentes del proceso de la planificación del desarrollo. Este tránsito demanda analizar los nodos que, a manera de bisagra o puente, permitan concretar las apuestas de la visión del desarrollo del PIDC a apuestas más tangibles y operacionales, campo en la cual, la gerencia social tiene mucho que aportar.

⁶ Esta guía presenta las siguientes fases de la planificación: “preparación, diagnóstico, formulación, validación, implementación, seguimiento y evaluación” (CEPLAN 2013:31). Sin embargo, solo desarrolla las cuatro primeras dejando de lado todo lo concerniente al diseño de la implementación, seguimiento y evaluación de los planes.

2.2 Objetivos

Objetivo general

Conocer los factores internos de la Municipalidad de Villa el Salvador que han limitado la implementación del Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC), a través del análisis de sus capacidades institucionales y de articulación con los distintos actores locales, que permitan formular pautas para la ejecución del plan de desarrollo basadas en los principios de concertación y de resultados.

Objetivos específicos

- Analizar las capacidades institucionales de la municipalidad para la implementación del Plan Integral de Desarrollo Concertado.
- Conocer el nivel de valoración del Plan Integral de Desarrollo Concertado que tienen los líderes de las instituciones públicas y privadas del distrito.
- Identificar qué modelos o instrumentos se han utilizado para la implementación del Plan Integral de Desarrollo Concertado.

2.3 Justificación

Una primera razón que explica la importancia de la investigación es el abordaje crítico que se hace del proceso trunco de la planificación del desarrollo del distrito que no ha podido trascender de la experiencia de planificación formal a un proceso efectivo de implementación de sus estrategias. Por alguna razón desconocida, la Municipalidad de Villa el Salvador – autoridades y funcionarios- no supieron materializar la fase ejecutiva a pesar de que se tuvo el conocimiento de esta necesidad tal como se evidencia en los documentos publicados del PIDC.⁷ La presente tesis explora respuestas a este proceso trunco y propone pautas orientadas a fortalecer las capacidades institucionales necesarias para la fase de ejecución del plan y un marco de gestión que permita dar cuenta de las estrategias y arreglos institucionales de los distintos actores locales para concretar los compromisos del PIDC.

Por otra parte, la investigación contribuye a la discusión actual de la planificación estratégica en el país aportando a su contenido y puesta en agenda la necesidad de pensar en las estrategias de ejecución y las capacidades institucionales ad hoc que demanda esta tarea. La desarticulación entre las fases de la planificación estratégica no es atribuible solo al caso

⁷ El Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC)), indica que el modelo de gestión se diseña para materializar los objetivos estratégicos, involucrando a entidades públicas y sector privado en base a acciones articuladas (Municipalidad de Villa el Salvador 2006:29)

de Villa el Salvador ya que a nivel nacional la mayoría de los gobiernos locales y regionales presentan exactamente los mismos problemas de gerencia, limitando sus iniciativas de implementación a la actuación institucional inconexa y a los procesos del presupuesto participativo. Estos, como se comprenderá, resultan insuficientes para atender la amplitud de objetivos y temáticas que se proponen en los planes de desarrollo, más aún, cuando buena parte de ellos solo pueden ser abordados a través de mecanismos intergubernamentales e intersectoriales, según el marco de competencias compartidas establecidas para cada caso.

La tesis no solo aborda la desarticulación entre las fases de la planificación estratégica sino identifica y describe la desarticulación de los actores del sector público que, por función o competencia, les corresponde asumir compromisos específicos en el desarrollo territorial. Esta desarticulación tiene su origen en el mismo proceso de formulación de los planes en la medida que dichos sectores participan muy poco en él y por tanto no llegan a conocerlo completamente ni a valorarlo como fuente de políticas locales a los cuales pueden y deben contribuir. Si esto ocurre en la fase de formulación, donde se concretan acuerdos y compromisos, en la fase de ejecución lo que ocurre es la ausencia casi completa de articulación entre objetivos, acciones y recursos que desarrollan cada uno de los actores públicos. Las coordinaciones puntuales que por coincidencia o intereses de coyuntura se presentan ocasionalmente no responde a lo exigible en la ejecución del plan de desarrollo especialmente si consideramos que, más que la colaboración solidaria entre actores, lo que se exige son compromisos específicos en torno a resultados, entendidos como aquellos cambios que se generan en las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas como consecuencia de la entrega de bienes y servicios públicos.

Toda la problemática expuesta, sobre las capacidades institucionales, la desarticulación entre la fase de la planificación y desarticulación entre actores del sector público, constituyen temas que aún no han sido desarrollados del todo en los procesos de planificación territorial y que en esencia representan problemas de gerencia social. CEPLAN como órgano rector del planeamiento estratégico, no dispone de las suficientes capacidades ni recursos para desplegar su tarea ante la variada y compleja geografía institucional del sector público. Sin embargo, la discusión de estos temas es oportuna si consideramos que este organismo viene impulsando una gradual y renovada oleada de planificación en el país a partir de la publicación de la *“Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico”* en abril del 2014, la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional *“Perú al 2021”* en el 2015

y los instrumentos técnicos publicados por dicha entidad⁸. Todos ellos signos relevantes que están permitiendo una tendencia planificadora en el sector público. A todas estas iniciativas, se suma la meta establecida por el Plan de Incentivos (PI),⁹ auspiciado por el Ministerio de Economía y Finanzas y CEPLAN, para que cuarenta municipalidades provinciales del país formulen sus respectivos planes de desarrollo local en el 2016, alineados a la metodología establecida por CEPLAN y la directiva específica para el caso.

Ante esta avanzada no se puede dejar de mencionar lo complejo que puede resultar su aplicación, especialmente si tomamos en cuenta la precaria institucionalidad en torno a las políticas públicas y sus procesos implicados en los ámbitos subnacionales. Entidades públicas con prácticas informales, insuficientes capacidades institucionales o el cortoplacismo que caracteriza a las gestiones públicas, desbordadas por las contingencias y alejadas de lo estratégico, de lo sostenible y en el fondo, distantes de los cambios sustantivos que deben liderar para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas¹⁰. La ausencia de una cabal comprensión del planeamiento y su correspondiente implementación, acentúan más dicha precariedad institucional y es por ello que resulta relevante situar el problema de las capacidades institucionales en el centro de los principales desafíos de los gobiernos subnacionales y en particular en el distrito de Villa el Salvador tomado como caso para la presente investigación.

8 Se refiere a las guías para la fase prospectiva, fase estratégica y fase institucional. Asimismo, el documento de lineamientos para la elaboración del POI. La elaboración y publicación de estos materiales ha sido posible gracias a la cooperación alemana al Desarrollo – GIZ.

9 El Plan de Incentivos es un instrumento para la implementación de los Presupuestos por Resultados en las entidades públicas. Los incentivos consisten en transferencias presupuestarias teniendo como contrapartida el cumplimiento de determinadas metas específicas. Una de estas metas es la que alcanza a 40 municipalidades provinciales para que formulen sus planes de desarrollo hasta el 30 de junio del 2016.

10 Informalidad en los Gobiernos Regionales y Locales que se expresan en la alta rotación de funcionarios y servidores, la baja atención en los perfiles de puestos para los puestos gerenciales, la ausencia de planes estratégicos institucionales, baja práctica de la planificación operativa y el ejercicio clientelista con relación a los gobiernos locales y sociedad civil.

3. EL CONTEXTO

3.1 El proceso de la planificación en el Perú

Las iniciativas de planificación – territorial e institucional – en el Perú data de hace más de 50 años con la emisión del Decreto Ley N° 14220 creando el “Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social” en octubre de 1962 presidido por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social. Posteriormente, luego de varios años, se reglamenta esta norma mediante Decreto Legislativo N° 177 que aprueba la organización y funciones de dicho sistema y del Instituto Nacional de Planificación (INP) como entidad rectora. En 1992, se desactiva este organismo mediante Decreto Ley N° 25548 transfiriéndose parte de sus funciones al Ministerio de Economía y Finanzas, con lo cual, en la práctica, la planificación en el Perú queda sin rumbo claro.

Es con las políticas del Acuerdo Nacional, en el año 2002, que la planificación estratégica vuelve a estar en la agenda del sector público. Se adopta la quinta política de Estado¹¹ sobre la creación de un nuevo sistema nacional de planeamiento estratégico lo que ocurre recién en el año 2005 en que se formaliza dicho sistema mediante Ley N°28522, creando a su vez en “Centro de Planeamiento Estratégico” CEPLAN como órgano rector y cabeza del nuevo sistema administrativo. Pese a ello, el funcionamiento efectivo del sistema y de CEPLAN recién se puede materializar en el año 2008 al darse el Decreto Legislativo N°1088 que dispone la implementación de CEPLAN, con lo cual, luego de transcurrido cinco décadas, se puede decir que el país retoma la planificación estratégica como enfoque y herramienta para la gestión pública.

De acuerdo con el artículo 4° de dicha norma (PCM 2002), los objetivos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico son los siguientes:

1. Constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país.
2. Articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico.

¹¹ Quinta Política de Estado: “Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global”.

3. Promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico.
4. Desarrollar los procesos y las acciones para el monitoreo de la gestión para resultados de mediano y largo plazo, en coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad, basada en los diferentes instrumentos de planeamiento estratégico y con orientación hacia la promoción de la modernización administrativa y el logro de estándares de eficiencia al servicio del ciudadano, así como de la mejora de los índices de competitividad del país para aprovechar las oportunidades que la dinámica internacional ofrece en el marco de los tratados internacionales de promoción, asociación y cooperación económica y comercial de los que el Perú es parte.
5. Promover la cooperación y acuerdos entre los sectores público y privado en el proceso de formulación de los planes estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como en la ejecución de los programas y proyectos priorizados en esos ámbitos, para asegurar el desarrollo nacional y la mejora constante de la competitividad del país.
6. Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de mediano y largo plazo, así como el desarrollo de los aspectos teóricos que los sustentan, aplicando un enfoque nacional contextualizado en el ámbito internacional, con prioridad en las relaciones y oportunidades que tienen su origen en los acuerdos internacionales de los que el Perú es parte.

(Presidencia de la República 2008:2)

En el plano organizacional CEPLAN asume un modelo basado en tres direcciones: “La Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico y la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación” (Presidencia de la República 2008:2), todos ellos bajo la dirección de una presidencia ejecutiva. Una revisión detenida del “Cuadro para Asignación de Personal” (CAP) que consigna la totalidad de puestos previstos para este organismo, nos indica que CEPLAN cuenta con 53 puestos laborales que incluye al personal administrativo, técnico, especialistas y profesionales, todo para impulsar la implementación del sistema en más de 1,800 municipalidades, 25 gobiernos regionales y otro tanto entre ministerios y unidades ejecutoras, lo que resulta claramente insuficiente si comparamos contra los 884 puestos aprobados en el Ministerio de Economía y Finanzas.

La primera tarea encargada a CEPLAN fue la elaboración de un plan estratégico de alcance nacional que se fue concretado con la publicación del “Plan Bicentenario Perú hacia el 2021” aprobado mediante Decreto Supremo N°054-2011-PCM que en resumen propone seis ejes estratégicos de desarrollo nacional (CEPLAN 2011:6):

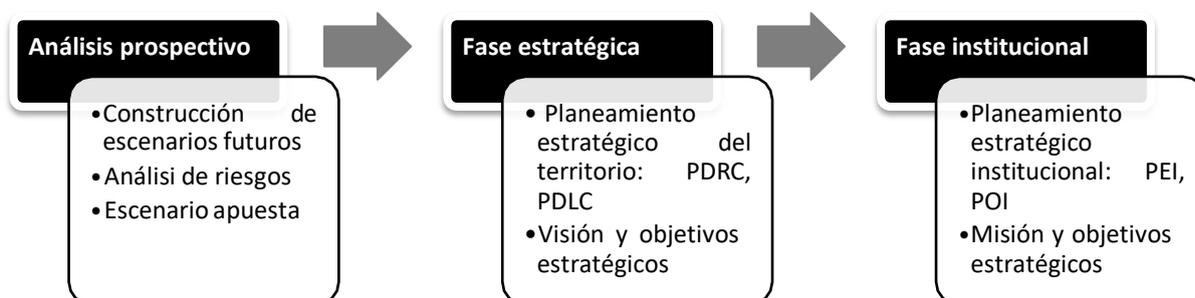
1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a servicios
3. Estado y gobernabilidad
4. Economía, competitividad y empleo
5. Desarrollo Regional e Infraestructura
6. Recursos naturales y ambiente

Dicho plan ha sido reajustado y actualizado y su edición preliminar ha sido publicada en abril del presente año con algunas variantes en los escenarios tendenciales, ejes y objetivos estratégicos. Esta versión denominada “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – Perú hacia el 2021” (PEDN) aún se encuentra en proceso de aprobación por lo que, en la práctica, no ha entrado en vigor hasta la fecha.

Otro hito importante y favorable para la implementación del sistema de planeamiento estratégico ha sido sin duda la aprobación y publicación de la Directiva N°001-2014-CEPLAN mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N°26-2014-CEPLAN/PCD y vigente desde el 2 de abril del 2014. Esta norma tiene la virtud de proponer un ordenamiento a los sinfines de conceptos, categorías y metodologías habidas en el medio, que crecieron y se afincaron en las entidades públicas como consecuencia de la ausencia rectora y de un sistema administrativo ad hoc. La Directiva a la par de uniformizar los enfoques, conceptos y terminologías, propone una metodología específica para la planificación estratégica territorial e institucional, así como determina roles y responsabilidades en cada entidad pública.

Para esta directiva, el proceso de planeamiento estratégico es uno solo compuesto por tres fases articuladas: La fase de análisis prospectivo, fase estratégica y fase institucional.

Gráfico 1: El proceso del planeamiento estratégico



Fuente: CEPLAN (2014)

De manera complementaria a esta Directiva, CEPLAN ha publicado sendas guías para cada una de las fases mencionadas; sin embargo, aún se encuentra pendiente la elaboración de guías específicas para los gobiernos locales.

Esta oleada de iniciativas normativas e impulso favorables a la planificación, sin embargo, no logra imponer el ciclo completo de la planificación estratégica que podría esperarse del organismo rector, dejando de lado las fases secuenciales que siguen a la formulación: la ejecución, seguimiento y evaluación, que, de acuerdo a lo que se ha venido sosteniendo, resultan determinantes para la efectividad y utilidad de la planificación. La Directiva N°001-2014-CEPLAN no precisa nada al respecto y tampoco lo indica como un tema en agenda dejando a los gobiernos subnacionales– y sectores– sin orientaciones claras para ingresar a la fase ejecutiva de la planificación.

3.2 El Gobierno local y sus competencias en materia de planeamiento

De manera más específica y a partir de la dación de la Ley N° 27972¹², Ley Orgánica de Municipalidades a inicios del año 2003, se establecen responsabilidades y competencias para los Gobiernos Locales en materia de promoción del desarrollo local y la planificación estratégica concertada.

Ya en el primer artículo de la LOM se precisa que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno promotores del desarrollo local (Artículo I, LOM) y en el artículo IV de la misma norma se amplía esta idea al indicar que tal desarrollo es integral, sostenible y armónico con su circunscripción.

De manera más clara y respecto a la planificación, la LOM indica en su artículo IX que “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 establecidas para las municipalidades provinciales y distritales” (Congreso de la República 2003). Esta disposición es complementada con el artículo X de la misma ley, en la cual se precisa que:

Los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. La promoción del desarrollo local es

¹² LOM: Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N°27972

permanente e integral. Las municipalidades provinciales y distritales promueven el desarrollo local, en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población. (Congreso de la República 2003)

Por otra parte, estas responsabilidades y competencias son recogidas en las disposiciones del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. La norma que la crea, Decreto Legislativo N.º1088, establece en su artículo 3º, numeral 3.1, que los gobiernos locales “forman parte de dicho sistema y, por tanto, se encuentran adscritos a su mandato en el marco de su autonomía política, económica y administrativa”. En esta misma línea de responsabilidades, la Directiva N°001-2014-CEPLAN dispone competencias precisas en las entidades públicas y los gobiernos locales respecto al proceso de planeamiento estratégico:

Responsabilidades del Órgano Resolutivo (CEPLAN 2014:17) que en las municipalidades corresponde a la Alcaldía:

- a) Designar a la Comisión de Planeamiento Estratégico y comunicarlo al CEPLAN.
- b) Asegurar la articulación de los Planes Estratégicos y de éstos con los planes operativos, al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN.
- c) Aprobar los Documentos Prospectivos, así como los planes estratégicos basados en su Informe Técnico.
- d) Promover la difusión de los planes estratégicos.
- e) Conducir la gestión de la entidad sobre la base de la información generada en el proceso de planeamiento estratégico, con el fin de lograr los objetivos establecidos.

Responsabilidades del Órgano de Planeamiento Estratégico o quien haga sus veces (CEPLAN 2014:18):

- a) Solicitar al Órgano Resolutivo la conformación de la Comisión de Planeamiento Estratégico y el inicio del proceso de planeamiento estratégico.
- b) Brindar asistencia técnica oportuna a la Comisión de Planeamiento Estratégico de su entidad.
- c) Informar al órgano de Presupuesto de la entidad, con anticipación al proceso de programación presupuestal, los objetivos estratégicos y las metas identificadas en el proceso de planeamiento estratégico, contenidas en el PEI y el POI correspondiente.
- d) Formular consultas, recomendaciones y propuestas al CEPLAN respecto a la metodología e instrumentos técnicos aplicables al proceso de planeamiento estratégico.
- e) Sustentar la articulación del plan estratégico correspondiente según el nivel de objetivo estratégico.

- f) Realizar el seguimiento, formulando el Informe de Análisis Estratégico de conformidad con lo establecido en el artículo 40° de la Directiva.
- g) Elaborar y elevar al Órgano Resolutivo de la entidad la justificación para la modificación y/o actualización del plan estratégico respectivo.

3.3 La planificación del desarrollo territorial en Villa el Salvador

Información socioeconómica e institucional

Villa el Salvador es un distrito distinguido desde sus orígenes como una comunidad particular por su nivel de organización, participación y liderazgo. Del apelativo de “invasores” tal como se le conoce por la toma de tierras ocurridos en 1971, hoy es apreciada como una ciudad emergente y sus pobladores calificados como emprendedores, que, si bien aún mantienen ciertos rasgos de pobreza e informalidad, han demostrado capacidad de respuesta e ingenio para superar tales condiciones.

Según INEI (2015) ¹³, Villa El Salvador presenta una población estimada de 463,014 habitantes, de los cuales el 49.3% son varones y el 50.7% mujeres; 27.1% de la población se encuentran entre 0 y 14 años mientras que 4.1% son mayores de 65 años. De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013¹⁴ (PNUD), el distrito de Villa el Salvador registra un índice de Desarrollo Humano de 0.6028 que lo ubica en el ranking 66 de todos los distritos del Perú, con un índice de esperanza de vida de 78.86 años, población con secundaria completa 75.30%, años de educación en población mayor a 25 años 10.67, y un ingreso familiar per cápita mensual de S/ 911.8.

La desnutrición crónica infantil de niños y niñas menores de 5 años ha decrecido ligeramente en los últimos tres años, pasando de una tasa de 7.6% en el 2011 a 7.3% en el año 2014, sin embargo, la tasa de anemia para esta misma población se ha incrementado de 37.5% en el año 2012 al 41.5% en el año 2014, (SIEN, 2014)¹⁵.

En materia de rendimiento escolar, la información a nivel UGEL en Lima Sur indica una tendencia positiva en la variable de “comprensión lectora” cuyo nivel de rendimiento satisfactorio ha pasado de 21.7% en el año 2007 a 45.3% en el año 2014, estando por

¹³ Instituto Nacional de estadística e Informática (INEI, Perú en Cifras, 2015, recuperado de www.inei.gob.pe

¹⁴ PNUD, 2013 “Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2013”, consultado el 02 de julio del 2016, www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013.html

¹⁵ Sistema de Información del Estado Nutricional (SIEN), Instituto Nacional de Salud – MINSA, recuperado de <http://www.portal.ins.gob.pe/es/cenan/cenan-c2/vigilancia-alimentaria-y-nutricional/sistema-de-informacion-del-estado-nutricional>, 2015.

encima del promedio nacional que registra un 43.5% al 2014. La misma tendencia se observa en la variable “Lógico matemático” con registros en el nivel de rendimiento satisfactorio que van del 5.5% en el 2007 al 23.7% en el 2014, por debajo del promedio nacional que reporta un 25.9%.

Por otro lado, la información actualizada de la Municipalidad de Villa el Salvador la reporta como una municipalidad tipo A según la clasificación utilizada por el MEF para el Plan de Incentivos (PI). Es una entidad mediana que se administra con más de 450 servidores públicos- funcionarios, especialistas, técnicos y personal operario- y un presupuesto anual que oscila en 100 millones de nuevos soles tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro 1: Presupuesto Institucional Modificado – Municipalidad de Villa el Salvador

Categorías presupuestales	2013		2014		2015	
	PIM	%	PIM	%	PIM	%
Programas Presupuestales	20,990,964	21.29	45,852,891	49.45	53,257,211	47.28
Acciones centrales	11,910,940	12.08	8,916,864	9.62	12,440,949	11.05
APNOP	65,702,588	66.63	37,961,868	40.94	46,938,995	41.67
TOTAL S/.	98,604,492	100.00	92,731,623	100.00	112,637,155	100.00

Fuente: Portal de Transparencia Económica MEF, elaboración propia (febrero, 2015)

Nota: PIM (Presupuesto Institucional Modificado, se refiere al presupuesto total manejado por la entidad en cada período)

La categoría de Programas Presupuestales que tienen una participación del 47.28% de los gastos en el año 2015 corresponde a las estrategias del Presupuesto por Resultados que se viene impulsando desde el MEF. Cada Programa Presupuestal agrupa a uno o más servicios públicos (Productos) que al ser entregados a la ciudadanía se logran determinados resultados - mayor seguridad ciudadana, reducción de la anemia, limpieza pública, mayores logros de aprendizaje, entre otros- que pueden ser medidos y valorados por los propios beneficiarios. Para el caso de la Municipalidad de Villa el Salvador los Programas Presupuestales previstos y los gastos realizados en ellos son los siguientes:

**Cuadro 2: Presupuesto Institucional Modificado de los Programas Presupuestales 2015
Municipalidad Distrital de Villa el Salvador**

	Categoría presupuestal	PIM
0001	Programa Articulado Nutricional (PAN)	23,464
0030	Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana	2,822,674
0036	Gestión integral de residuos solidos	12,478,327
0051	Prevención y tratamiento del consumo de drogas	1,464

	Categoría presupuestal	PIM
0061	Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre	382,492
0068	Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	79,279
0073	Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú	48,820
0091	Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la Educación Básica Regular	597,814
0101	Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	73,634
0108	Mejoramiento integral de barrios	36,736,615
0117	Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono	12,628
TOTAL, S/:		53,257,211

Fuente: Portal de Transparencia Económica MEF, elaboración propia (febrero 2015)

Los gastos incurridos en la categoría “Acciones Centrales” se refieren a aquellos que se generan por la administración central de la municipalidad: gastos de la asesoría jurídica, control institucional, planeamiento y presupuesto, secretaria general, alta dirección. Por otra parte, los gastos consignados en la categoría APNOP – Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos – están relacionadas a todos aquellos que no pueden ser clasificados como Programas Presupuestales ni como Acciones Centrales, algo así como un “cajón de sastre” donde se puede encontrar de todo: proyectos de inversión pública, gastos para servicios públicos, acciones de mantenimiento, entre otros.

La planificación del desarrollo en Villa el Salvador

Parte importante de la particularidad del distrito de Villa el Salvador reside en las distintas experiencias de planificación participativa que han sostenido a lo largo de décadas y que se inicia casi desde su fundación (1973) con propuestas autogestionarias lideradas por la CUAVES¹⁶, el plan de desarrollo del año 1986 con fuerte énfasis en el ordenamiento territorial según vocaciones económicas y funciones, el Plan Integral de Desarrollo del año 1999 que acentuó la recuperación del tejido social luego de los años de violencia política y finalmente el proceso del Plan Integral de Desarrollo Concertado (2005) vigente formalmente hasta el 2021 formulado en un contexto de mayor estabilidad democrática en el país, un crecimiento económico sostenido y el proceso de descentralización que se afirma como irreversible y generadora de cambios sustantivos en los niveles de gobiernos subnacionales y nacional. Estas experiencias de planificación presentes en la historia del distrito definieron el perfil comunitario y la forma como se ha venido relacionando la sociedad civil con el

¹⁶ CUAVES “Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa el Salvador”, instancia máxima de organización vecinal de Villa el Salvador.

gobierno local, pleno de tensiones, pero, a la vez, sobre una base de prioridades políticas que facilitaron la gobernabilidad y el sentido del desarrollo.

Normativamente la aplicación de los planes de desarrollo fue incorporada con énfasis recién en los últimos doce años como parte de un proceso de cambios en el Estado y de la comprensión del nuevo rol de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo, más allá de la sola provisión de los servicios públicos. El marco normativo básico que configura este rol lo podemos encontrar en cuatro dispositivos legales fundamentales aprobadas en la última década: la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR), la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y la Ley que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

El “Plan Integral de Desarrollo de Villa el Salvador 2005-2021” (PIDC) es sin duda alguna, el principal instrumento político de gobierno y de planificación del desarrollo del distrito de Villa el Salvador. Ha sido producto de una decisión política y de un proceso participativo que movilizó a más de mil dirigentes provenientes de las organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas y que concluyó formalmente con su aprobación mediante ordenanza municipal¹⁷ en agosto del año 2006. Su contenido resumido se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 3: Síntesis del Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC) de Villa el Salvador

Visión	
<p>“Villa el Salvador es una ciudad de la cultura, solidaria, moderna, competitiva y generadora de riqueza. Es segura, turística, líder e integradora, con hombres y mujeres de todas las generaciones con valores, cultura de paz e igualdad de oportunidades; emprendedores que gozan de buena calidad de vida. Las autoridades y organizaciones han afirmado la identidad comunitaria, autogestionaria y democrática”</p>	
Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos
Educación con equidad, calidad, cultura e identidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr una educación de calidad para todos basada en valores y articulada a la comunidad 2. Lograr que la mayoría de las jóvenes y adultos accedan a la educación superior competitiva con énfasis en el desarrollo tecnológico. 3. Promover un ambiente educativo en la comunidad, con el desarrollo de expresiones artísticas, culturales y deportivas, fortaleciendo la identidad local y el diálogo intercultural.
Ciudad saludable	<ol style="list-style-type: none"> 4. Lograr una salud integral para todos por medio del acceso a servicios de calidad, preventivos, promocionales, recuperativos y de rehabilitación. 5. Lograr un ambiente saludable y sostenible por medio del manejo adecuado de residuos sólidos, el incremento de áreas verdes y el control de la contaminación.

¹⁷ El PIDC fue aprobado mediante Ordenanza Municipal N°139-MVES el 21 de agosto del 2006.

Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos
Desarrollo económico	6. Fortalecer el potencial industrial del distrito y consolidarlo como la actividad económica prioritaria y más importante. 7. Generar los mecanismos y estrategias necesarias para mejorar las condiciones de desarrollo del sector comercio. 8. Desarrollar los servicios recreativos, turísticos y artísticos – culturales del distrito para incrementar su posicionamiento en Lima Metropolitana. 9. Desarrollar la zona agropecuaria como área de producción pecuaria industrial, generadora de empleo.
Modernización de la ciudad	10. Saneamiento físico legal de la propiedad privada y de las áreas de dominio público en todo el distrito. 11. Crecimiento ordenado y desarrollo de infraestructura y equipamiento urbano de la ciudad. 12. Sistema vial y de transporte moderno, integrado a la metrópoli, seguro, incluyente y no contaminante. 13. Fomentar la densificación y renovación urbana
Cultura de paz y seguridad ciudadana	14. Promover la seguridad de las personas y protección de su patrimonio público y privado. 15. Desarrollar un sistema de prevención de la violencia y el consumo de drogas y alcohol, que fomente el buen uso del tiempo libre entre la población infantil y juvenil.
Democracia participativa y ciudadanía	16. Promover la ciudadanía activa y generar espacios para el ejercicio pleno de derechos y obligaciones. 17. Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones públicas y de la sociedad civil, así como los espacios de concertación y de cogestión para el desarrollo local. 18. Fomentar el derecho de estar informado, la práctica de la vigilancia ciudadana y la ética pública.

Fuente: Plan Integral de Desarrollo Concertado, publicado con auspicio de la Unión Europea, MIMDES y PROPOLI. Elaboración propia (junio 2010).

Sin embargo, una revisión detallada del PIDC permite advertir el abordaje marginal de lo que se entiende como el modelo de gestión del plan integral de desarrollo. En el documento del plan se precisa literalmente la *“imperiosa necesidad de que construyamos un modelo de gestión del PIDC que nos permita su progresiva y adecuada materialización...”* (Plan Integral de Desarrollo Concertado, MIMDES, PROPOLI). Dicho de otro modo, tanto las autoridades como los técnicos de la municipalidad que impulsaron el PIDC tenían claridad y conciencia objetiva respecto a la necesidad de transitar a una siguiente fase de materialización de los compromisos asumidos en la fase de planeamiento, hecho que no ocurrió a pesar de lo declarado y que constituye para efectos de la presente investigación, el problema central de la investigación.

Estructurado o intuitivo, completo o incompleto, lo cierto es que el conocimiento de la necesidad de un modelo de gestión no fue suficiente para dar el salto a la implementación del plan de desarrollo. No hay evidencia de iniciativas o impulsos para el tránsito

sistematizado a esta fase, quebrándose la secuencia y coherencia del “*diseño – implementación – evaluación*”, del pensamiento y la acción organizada; dejando al azar y a las iniciativas particulares de los actores la ejecución del plan.

Fracturada la secuencia, no es posible entonces establecer de manera sistematizada los resultados en el desarrollo y de qué manera se vienen cumpliendo o no los objetivos estratégicos, ni las responsabilidades concretas de los actores. Este hecho fáctico no es un fenómeno aislado o extraño en nuestro país, muy por el contrario, es común en los municipios provinciales y distritales, incluyendo a los gobiernos regionales.¹⁸

Lo ocurrido nos conduce a focalizar en problema de investigación en la institucionalidad municipal y preguntarnos sobre ¿Cuáles son las capacidades institucionales de la Municipalidad de Villa el Salvador necesarias para articular y dirigir la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Concertado de Villa el Salvador?

La hipótesis parte de las dificultades que encuentra la municipalidad de Villa el Salvador, y sus actores internos, para ingresar de manera organizada y concertada al proceso de implementación de los compromisos y decisiones tomados en la fase del planeamiento. Estas dificultades se manifiestan de hecho, en las limitadas acciones impulsadas por los actores para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y que de manera general se han venido concentrando en los procesos del Presupuesto Participativo, que siendo relevantes, resultan insuficientes porque no dan cuenta de otros aspectos claves que sí son ofrecidos por los modelos de gestión del desarrollo, como: el compromiso de otros actores públicos y privados, el desarrollo económico, los sistemas de soporte técnico para el monitoreo y evaluación, la relación con el entorno (relación local – global) entre otros aspectos.

¹⁸ El Gobierno Regional de Cajamarca ha reformulado en el año 2009 su Plan de Desarrollo Concertado Regional, luego del cual, ha dado lugar al proyecto de creación del CEPLAR (Centro de Planeamiento Estratégico Regional) como instancia técnica que viene diseñando el modelo de gestión del plan.

4. MARCO TEÓRICO

Cómo sucede frecuentemente en las ciencias sociales y humanas, los enfoques y conceptos sobre determinada categoría nunca son únicas y casi siempre todas tienen parte de razón y utilidad. Encontrar una definición de las capacidades institucionales en rigor consiste en identificar varias definiciones que en su conjunto permitan un acercamiento práctico y efectivo desde la Gerencia Social.

Considerando lo anterior, en lo que va de la presente Tesis, se han utilizado diversas categorías y términos que implican precisiones conceptuales pertinentes para el proceso de investigación. Varias de ellas resultan conocidas, pero, para el caso, es preferible dejar sentada las particularidades de sus definiciones dada la diversidad de enfoques y realidades a las cuales se aplican.

Como es de suponer, una de las primeras exploraciones teóricas se concentra alrededor de lo que se entiende como capacidades institucionales en el sector público y cómo su ausencia o presencia puede determinar el éxito o fracaso de los procesos administrativos, de la planificación o gestión institucional y territorial en general.

Por otra parte, el marco teórico recoge los principales enfoques y conceptos que se vienen manejando en relación al desarrollo local, la planificación y ejecución o implementación como también suele llamarse y la necesaria e imprescindible articulación entre los actores públicos – articulaciones intergubernamentales e intersectoriales- para abordar con razonable éxito la implementación de las políticas locales contenidas en los planes de desarrollo.

La exposición del marco teórico es acompañada con menciones sobre casos utilizados en el Perú y Latinoamérica, pertinentes para la investigación y para la propuesta de fortalecimiento institucional en las municipalidades y el marco metodológico para la fase de implementación de la planificación del desarrollo.

4.1 Las capacidades institucionales, enfoques y tendencias.

Uno de los factores que ha impulsado el proceso de descentralización en el Perú ha sido sin duda la creciente valoración de los ámbitos subnacionales como espacios de desarrollo local, sea por principios de subsidiaridad que acompaña a estos procesos, por mayor eficiencia del Estado en la provisión de servicios, por la necesidad de fortalecer el funcionamiento del mercado o la emergencia de ideas que dieron origen al desarrollo “desde

adentro”¹⁹; el hecho es que en la actualidad, no es posible pensar el desarrollo nacional sin contar con las localidades y todo lo que significan como sociedades, cultura, economía y densidad política.

Iván Finot (2001) destaca que la “tendencia general en Latinoamérica es descentralizar al menos, hasta el nivel municipal”. Ello ha implicado modificar las tradicionales formas hacer gestión pública, la manera de entender el territorio²⁰ y principalmente reconocer y aceptar nuevos desafíos para los actores públicos y privados locales. El abordaje exitoso – o de fracaso - de estos desafíos, terminan siendo los puntos claves para determinar la posición de lo local en el nuevo entramado económico y de poder que ha desatado la descentralización. Desafíos como la propia conducción del proceso, la definición de competencias y su correlato con las capacidades institucionales, el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y el propio modelo de desarrollo que cada territorio se proponga sobre la base de sus particularidades, su cultura y sus potencialidades.

La ampliación de las fronteras de competencias de las municipalidades y el papel que se le asigna en el proceso de descentralización definen varias cuestiones a resolver. Una primera y esencial se refiere a las limitadas capacidades locales para afrontar el encargo. Capacidades locales entendidas como la disponibilidad de recursos tangibles e intangibles posibles de activar y utilizar para el desarrollo y que se manifiestan en las personas, instituciones públicas y privada. Según Boisier (1997) representa el ámbito de la “creación del conocimiento pertinente como aspecto clave del desarrollo territorial”. Para este autor, el proceso de traspasar el gobierno de “arriba a abajo” se está haciendo sin este conocimiento, previo, como si el hecho de poner gobiernos subnacionales fuese un “gobierno nacional en chico”, “como si el desarrollo fuese un fenómeno– matemáticamente- continuo en el territorio, como si no se produjesen cambios estructurales cualitativos incorporados en el cambio cuantitativo de escala. La fractalidad por así decirlo, no se aplica a la gestión del desarrollo” (Boisier 1997).

Concordante con Boisier, el PNUD²¹ afirma que en el escenario latinoamericano “siguen vivas las patologías del centralismo, como el exceso de burocracia, la falta de recursos y de

¹⁹ “El Centro – Periferia en transformación” Revista Iberoamericana N°11, Instituto de Cooperación Iberoamericana, CEPAL, 1987.

²⁰ Para Sergio Boisier, “el entorno territorial es factor clave del desarrollo. Bajo diferentes fórmulas administrativas y jurídicas del entorno territorial, la comuna, la provincia, la región, el país, el mundo, la calidad del territorio determina el desarrollo de las estructuras sociales pertinentes en cada escala” (Boisier 1997).

²¹ “Desarrollo Local, Visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización” (Díaz Palacios, Barrenechea 1999:85).

las capacidades. No se compadece esta realidad con las crecientes atribuciones y competencias que las reformas están traspasando a los municipios”. En la misma línea argumental, Arocena (1995)²² habla sobre “la debilidad de los municipios comparativamente con los de Europa donde las instituciones locales son reconocidas y consolidadas”. Además, afirma que “en lo que concierne al modo de funcionamiento y de gestión, los municipios carecen de información y de los medios necesarios para cumplir con su misión” (Arocena 1995).

Todo lo anterior nos conduce necesariamente a precisar el concepto de lo que denominan como “capacidades” o “conocimiento pertinente” para el funcionamiento efectivo de las entidades públicas. Una primera definición sobre estas capacidades, pensada para los gobiernos locales, es presentada como “factores posibilitantes” (Carlos Moreno²³ refiriendo a Fizbein, 1997) y que se traduce como la “existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente: la profesionalización de los servidores públicos, la infraestructura física a disposición y el estilo de gestión interna de sus agencias públicas, refiriéndose al ejercicio de las funciones gerenciales de planeación, ejecución, control y evaluación”.

En esta misma línea, Sonia Ospina²⁴ (2002) comenta sobre algunos enfoques que se han venido discutiendo en las últimas décadas. Un primer enfoque predominante a mediados de los años 80 se refería a las capacidades institucionales como procesos centrados en la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización. De allí que los programas de fortalecimiento institucional en boga se apoyaban en intervenciones de reingeniería organizacional, buscando que resolver problemas concretos de gestión y en general refiriéndose principalmente al aparato institucional. Sin embargo, como posteriormente quedó claro, este enfoque se quedó corto ante los desafíos y complejidades del desarrollo. Ospina continúa el análisis indicando que este énfasis centrista fue modificándose hacia los años 90, período en que los Estados de América Latina entraron en reajuste fiscal y reducción en densidad y tamaño administrativo, ocasionando nuevos desafíos y demanda de mayor eficiencia y efectividad de los gobiernos respecto al desarrollo. En ese contexto de transformaciones, surgieron nuevos conceptos de capacidades institucionales a tono con los tiempos y demandas ciudadanas, entre ellas, la presentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1997) definiéndola como “*el proceso a través del cual*

22 “El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo” (José Arocena 1995).

23 “Los límites Políticos de la Capacidad Institucional: un análisis de los gobiernos municipales de México, Carlos Moreno Jaimes, Revista de Ciencia Política, Volumen 27, México, 2007.

24 Construyendo Capacidad Institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, Sonia Ospina, Lisboa, Portugal, 2002.

individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades: para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible”.

Coincidente con esta definición, se encuentra el comentario de Sergio Boisier cuando se refiere a las capacidades institucionales como la “ingeniería de la intervención para el desarrollo local” (Boisier 2001)²⁵ coincidente con el concepto que la define como “la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general, para resolver problemas; para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos de desarrollo de una manera sostenible” (Lusthaus et al 1995, Morgan 1996, en Aguirre 2013 citado en Costamagna 2015:48)²⁶.

Pero ¿cuáles son estos conocimientos y habilidades? Para Boisier²⁷, “el marco cognitivo indispensable consiste en dos formas de conocimientos – y habilidades – uno de ellos, el *conocimiento estructural* capaz de enseñar que todo territorio organizado es un sistema que es abierto y complejo; y el *conocimiento funcional* que permita visualizar y entender la causalidad y dinámica contemporánea: el crecimiento económico en la globalización y el desarrollo social” (Boisier 2003:34)

Para Arocena “estas capacidades se definirían en un sistema de acción político-administrativo que comprende la capacidad de concertación público-privado y el fortalecimiento del sistema de acción empresarial” (Arocena 1995). A estos campos, Boisier añade “la importancia de disponer de una epistemología del desarrollo territorial, es decir, de una comprensión con base científica de los determinantes del desarrollo de un territorio, al cual las instituciones municipales debieran acceder para su aplicación a su ámbito particular” (Boisier 1997).

Como se puede apreciar en todas estas definiciones, a diferencia del presentado por Fizbein, las definiciones que se presentan luego - Ospina, UNDP, Boisier, Lusthaus y Peter Morgan, Arocena - destacan la asociación de las capacidades institucionales - habilidades de los actores – con la efectividad en el desarrollo que se pretende en el territorio, por tanto, de acuerdo a dichos mentores, no se trata del conocimiento y habilidades en sí, sino de aquellos

²⁵ Documento “Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial”, Boisier Sergio, 2001, Chile.

²⁶ Pablo Costamagna, 2015, “Política y Formación en el Desarrollo Territorial”, serie Desarrollo Territorial, Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad, Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Argentina.

²⁷ “El Desarrollo en su lugar”, Capítulo 4, Sergio Boisier, Universidad Católica de Chile, 2003.

que se encuentran al servicio de la acción y que en definitiva se ponen a prueba a través de los efectos e impactos que producen en el desarrollo del territorio.

En el Perú, la atención de las capacidades institucionales viene resultando más compleja y precaria que la de sus pares latinoamericanos. Buena parte de los entrapes de la descentralización se atribuyen a la limitada capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales y en particular, del cuasi abandono de las municipalidades en este tema. La poca atención planificada del desarrollo de las capacidades institucionales se refleja por ejemplo en la tardía elaboración del “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales” (Presidencia del Consejo de Ministros PCM 2010)²⁸ publicado en enero del 2010. En esta norma se reconoce por ejemplo la importancia de contar con un stock de conocimientos y habilidades en los gobiernos regionales y municipalidades para promover adecuadamente el desarrollo territorial.

De manera coincidente con las definiciones anteriores, este plan hace suyo el concepto que presenta Lusthaus y Morgan²⁹ respecto a las capacidades locales y propone que su fortalecimiento implica: “(a) el desarrollo de competencias de gestión en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado y (b) promover la producción de conocimiento e información en gestión pública orientada a mejorar la toma de decisiones” (Lusthaus 1995, Morgan 1996). También incorpora como marco conceptual lo expuesto por Matachi³⁰ que plantea al menos 3 niveles en la comprensión del proceso de capacidades:

el nivel individual, el organizacional y el ambiental.

El nivel individual es el elemento más importante, ya que se convierte en la base de la capacidad organizacional. El nivel individual se refiere a la competencia que tienen las personas de proponerse objetivos y alcanzarlos usando sus conocimientos, habilidades, actitudes y valores. El nivel organizacional se refiere a todo aquello que influya en el desempeño de la organización, ya sean los recursos materiales (equipos, infraestructura), los procedimientos, la estructura, los estilos de gerencia y liderazgo, los recursos humanos con los que cuenta, entre otros.

²⁸ Decreto Supremo N°004-2010-PCM publicado el 12 de enero del 2010.

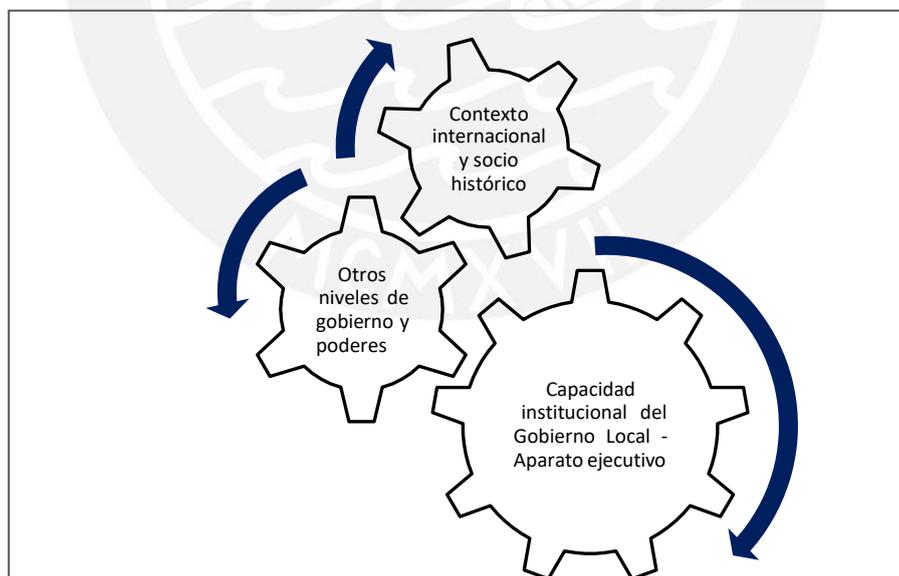
²⁹ Las capacidades locales se entienden como “la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general, para resolver problemas; para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos de desarrollo de una manera sostenible”

³⁰ Atsushi Matachi (2006), Capacity Building Framework. UNESCO-IICBA (UNESCO– International Institute for Capacity Building in Africa.)

El nivel ambiental alude al contexto y las condiciones necesarias que permiten demostrar la capacidad, ya sea en los niveles individuales como organizacionales; por ejemplo, el conjunto de leyes y políticas, reglas, prácticas y normas culturales, redes sociales, etc. (Matachi 2006 citado en PNDC - PCM 2010:5).

En concordancia con Matachi (2006), Rosas (2008)³¹ sostiene que “en la actualidad la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza”. Señala también que, la capacidad institucional se refiere a “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Nelissen, 2002). Además, “esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Ospina 2002). Pensando en los Gobiernos Locales, esta autora precisa que el análisis de las capacidades institucionales debe centrarse en primer lugar en la entidad pública pero necesariamente asociada con otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado. El siguiente gráfico se presenta las dimensiones a considerar en el estudio de las capacidades institucionales.

Gráfico 2: Dimensiones a tomar en cuenta para el análisis de la capacidad institucional



Fuente: Angélica Rosas, 2008

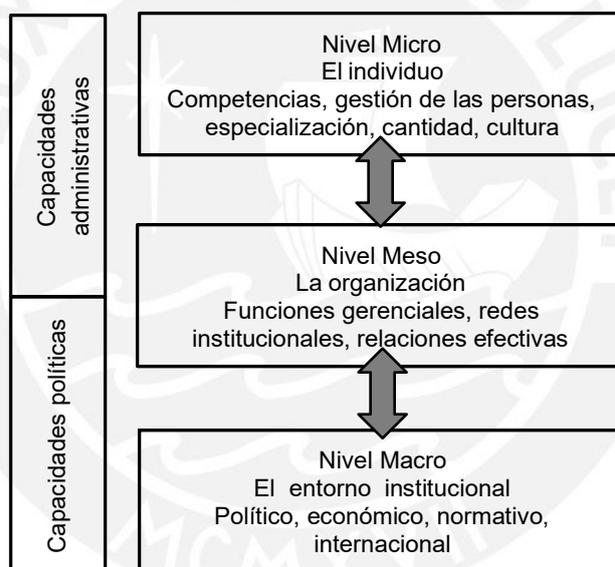
Otros aspectos relevantes descritos por Angélica Rosas (2008) se refiere a los componentes de las capacidades institucionales y los niveles que tienen. Para esta autora, existen dos

³¹ “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, Rosas H, Angélica, México, 2008.

componentes de las capacidades institucionales: (a) las capacidades administrativas en la cual resaltan dos dimensiones: el individual (gestión de los recursos humanos) y la organización (forma de organización, distribución de funciones, relaciones intergubernamentales, (b) las capacidades políticas entendidas como la interacción con los actores, negociación, redes intergubernamentales y relaciones.

En concordancia con los componentes indicados, la autora identifica tres niveles de atención para comprender las capacidades institucionales: (i) el individuo (competencias de los recursos humanos, gestión de los recursos humanos, denominado también nivel micro, (ii) la organización (ejercicio de las funciones gerenciales, relaciones políticas, redes de cooperación) o nivel meso, (iii) el contexto institucional (entorno político, económico y normativo).

Gráfico 3: Componentes y niveles de la capacidad institucional



Fuente: Angélica Rosas, 2008, adaptado por los tesisistas.

Elaboración: Propia

Finalmente, para fines de la presente investigación asumiremos el concepto que presenta Lusthaus y Peter Morgan (1995 y 1996 respectivamente), toda vez que la definición que hacen de las capacidades institucionales va más allá de los límites organizacionales y del aparato administrativo, vinculándolos más a las habilidades para implementar estrategias para el logro de los objetivos de desarrollo.

También se asumirá el modelo de componentes y niveles que propone Angélica Rosas (2008) en particular a lo referido en los niveles micro (el individuo) y meso (la organización). El análisis de las capacidades institucionales que se desarrolla en la presente investigación

se estructura según estos niveles y de acuerdo con las variables e indicadores propuestos para la Tesis.

Para la Municipalidad de Villa el Salvador, abordar las capacidades institucionales tal como se plantea es factible y necesario, sin embargo, existen dos condiciones previas a considerar en la investigación:

- El liderazgo del gobierno local que, más allá del mandato normativo, trascienda a partir de una visión y voluntad política, a toda la sociedad local: organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas y ciudadanía en general. Es con seguridad, un estilo de liderazgo estratégico el que más se acerque al tipo de líder que requieren los procesos de desarrollo local, de allí la importancia que tienen los alcaldes en asumir el desafío que implica el fortalecimiento institucional a través del desarrollo de capacidades y la implementación del plan de desarrollo concertado.
- Relacionado a lo anterior, se encuentra la idea y práctica de la concertación de esfuerzos políticos y técnicos para la implementación del plan de desarrollo. Concertación que implique establecer arreglos institucionales, compromisos concretos y acciones coordinadas, en base a una agenda de prioridades multianuales.

4.2 Enfoques del desarrollo territorial

No hay una definición única ni completa del desarrollo local sin embargo una de las más difundidas a nivel de Latinoamérica es la presentada por Buarque como: “

un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejora de la calidad de vida de su población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserta en una realidad más amplia y compleja con la cual interactúa y recibe influencias o presiones positivas y negativas” (Buarque 1999:23).

En esta definición, Buarque alude el concepto de endógeno como “una característica del desarrollo local y se entiende como la capacidad de las ciudades y regiones para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para lograr los objetivos que la sociedad se ha marcado” (Boisier, citado por Vásquez Barquero 2005).

Esta definición es ampliada con lo que afirma Arocena en el sentido que, “el desarrollo local no es pensable sino se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es pensable sino se plantean sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano” (Arocena 1997:91).

Otra definición que pone mayor énfasis en el rol de los actores es la que propone Barreiro Cavestany, quien define desarrollo local como “un proceso orientado, es decir, como resultado de la acción de actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado. Estas decisiones no solo se toman a escala local, sino que existen otras decisiones que, tomadas a otra escala, inciden en el desarrollo local” (Barreiro Cavestany 2000). Para este autor, las políticas decididas por los actores deben estar orientadas a la creación de valor en el territorio, por tanto, no se trata de cualquier grupo de decisiones sino de aquellas que genera beneficios favorables a la ciudadanía.

Los conceptos expuestos constituyen una aproximación al concepto del desarrollo local, el cual se podría resumir en las siguientes ideas:

- El desarrollo local es un proceso endógeno, dinámico y sistémico, moviliza las capacidades y potencialidades locales para crear valor, integrando todos los factores decisivos internos y del entorno.
- Es un proceso fuertemente dependiente de la actuación de sus actores, de sus decisiones y sinergias.
- El desarrollo local es fundamentalmente desarrollo humano, de las personas de hoy y del futuro.
- Su finalidad no solo es acceso al bienestar material de las personas sino al ejercicio de sus derechos y libertades.
- Hombres y mujeres acceden al desarrollo con igualdad de oportunidades.

Un concepto subyacente al de “*desarrollo local*” es el territorio en el cual se despliega este proceso. Cuando pensamos y hablamos del desarrollo local, una primera cuestión por resolver es el territorio al cual nos referimos. En el Perú por lo general asumimos el territorio como aquel definido jurídicamente como distrito o región, sin embargo, esta definición termina siendo relativa para efectos de la promoción del desarrollo ya que podemos referirnos también a un territorio mayor que por interacción, estrategia o intereses comunes, deseamos incorporarlo como ámbito de intervención. Esto ocurre por ejemplo con el desarrollo por microcuencas, en las macro regiones y asociación de municipios.

Para la presente investigación se asumirá que “el territorio está definido no sólo como el espacio geográfico, sino como el conjunto de interacciones, lazos e identidades psicoemocionales, constituye el primer espacio del desarrollo, es decir, del desarrollo desde lo local” (Boisier 2003)³².

Para la definición del territorio³³, cualquiera sea la denominación que utilice: región, municipio, departamento, se han identificados cuatro dimensiones de análisis a partir de lo indicado por Winchester y Gallicchio:

El territorio, entonces, no es un mero espacio físico, un receptáculo donde caen cosas; es una variable, y puede ser identificado a partir de cuatro dimensiones básicas:

- Dimensión económica, vinculada a la creación, acumulación y distribución de la riqueza, en la que nos centramos en esta ponencia. No es la única dimensión, ni tal vez la más importante.
- Dimensión social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y la integración social. Remite a los objetivos últimos, en el sentido de para qué hacemos lo que hacemos.
- Dimensión ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados.
- Dimensión política, vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico.

(Winchester, Gallicchio 2003:26)

4.3 El proceso de planeamiento del desarrollo territorial

En el ambiente académico y del sector público se ha encontrado diversidad de definiciones y metodologías de la planificación del desarrollo territorial³⁴. Para la presente investigación hemos optado por centrarnos en aquellos de mayor cercanía y utilidad para los municipios toda vez que éste es el ámbito al cual nos referimos en la Tesis.

Dicho lo anterior, hay que hacer una segunda precisión. En casi toda la bibliografía encontrada, cuando se define la planificación del desarrollo, se está aludiendo en general a la planificación estratégica del desarrollo territorial, es decir, a un método de planificación que tiene ciertas características en su estructura que son común denominador en todas sus

³² “El Desarrollo en su lugar” Boisier 2003

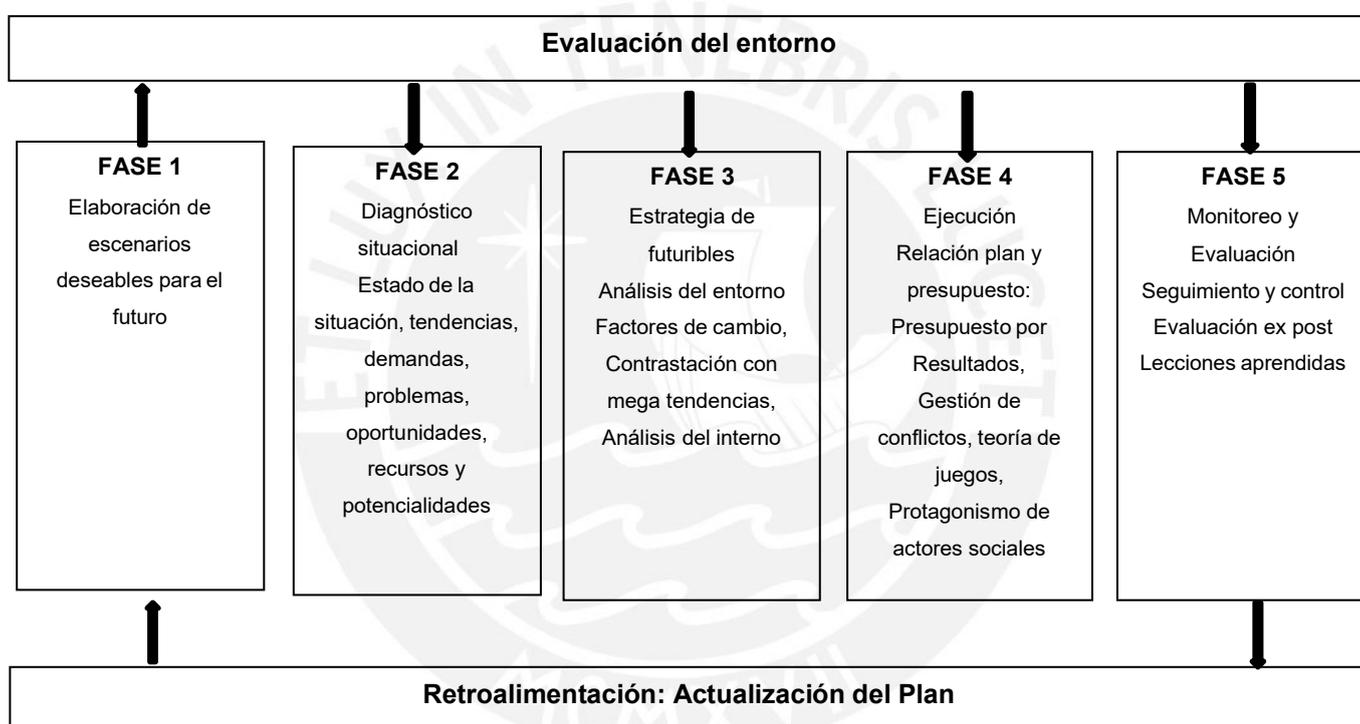
³³ Tomado “Territorio Local y Desarrollo, Experiencias en Chile y Uruguay” Lucy Winchester (SUR Corporación de Estudios Sociales), Enrique Gallicchio (Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH), 2003.

³⁴ En la profusa bibliografía revisada se ha encontrado analogía y mucha similitud entre las definiciones de desarrollo territorial y desarrollo local. Para la presente Tesis se ha asumido el término territorial como referencia considerando que es el que mayormente se utiliza en la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, Directiva N°001-2014-CEPLAN.

vertientes: el horizonte a largo plazo, el estudio del entorno y de los escenarios, la necesidad de una visión y de objetivos estratégicos o de desarrollo como también se le denomina, el contenido multiactoral como aspecto fundamental, entre otros rasgos. Es por esta razón que parte del marco teórico se refiere a dicha metodología de planificación.

El planeamiento estratégico en general, y del territorio en particular, cumple siempre un ciclo de fases interactuantes y no siempre secuenciales. Joel Jurado, profesor de la Maestría en Gerencia Social de la PUCP, presenta en los materiales de estudio el esquema general del proceso de planificación estratégica prospectiva que se describe en el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Proceso de la planificación estratégica prospectiva



Fuente: MGS PUCP, Joel Jurado, 2009.

Con algunas diferencias, el modelo que presenta Julio Díaz Palacios³⁵ (2000) tiene un mayor acercamiento a la planificación estratégica aplicada para el desarrollo territorial. El proceso que plantea, ordenado a manera de metodología práctica, sigue las siguientes etapas:

Etapas 1: Motivación, preparación y organización

Etapas 2: Diagnóstico integral

Etapas 3: Elaborar la Agenda 21 de la ciudad – equivalente a la formulación del plan territorial

³⁵ "Manual de Planificación y gestión de la Agenda 21 de las ciudades", Julio Díaz Palacios, Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), 2000.

Etapa 4: El plan operativo anual

Etapa 5: La ejecución

Etapa 6: Seguimiento, evaluación y retroalimentación

Con coincidencias y diferencias, Armando Lovera (INDES, 2000) propone también una secuencia de etapas para la planificación estratégica a la que denomina el “modelo global” en el entendido que puede ser aplicado por organismos gubernamentales y no gubernamentales. Las etapas que presenta son las siguientes:

- a. La preparación del Plan, que se inicia con la decisión política y los arreglos institucionales para dirigir el proceso.
- b. La formulación de la imagen del futuro, desarrollada con la participación de otros actores públicos, sociedad civil y líderes locales.
- c. El análisis estratégico basado en la aplicación del FODA, con la finalidad de identificar las capacidades del sistema. Es común desarrollar en esta etapa la construcción de escenarios futuros y las tendencias mostradas en distintos ámbitos del entorno.
- d. La identificación de prioridades en la cual seleccionan las estrategias por su viabilidad e importancia en relación a la imagen del futuro.
- e. Formulación del plan que se nutre de la sistematización de las etapas anteriores y que por lo general terminan en un documento específico.
- f. La ejecución, que sigue a la etapa de formulación y en la cual se inician los procesos de la administración, planes operativos, presupuestos y estructuras programáticas.
- g. Monitoreo y evaluación, realizados sobre la base de indicadores de eficacia del diseño, la calidad del plan, la satisfacción de los actores.

Para fines comparativos recordemos que CEPLAN (2014) propone un modelo de planeamiento estratégico compuesto por tres fases: “el análisis prospectivo, la fase Estratégica y la fase Institucional” (ver gráfico 1). Comparándola con esta propuesta, observaremos coincidencias importantes con los modelos de planificación expuestos por Joel Jurado (2009) y Armando Loera (2000), específicamente en el análisis prospectivo y estudio del futuro que aporta cada uno. La prospectiva o estudio del futuro, es con seguridad el mejor aporte recogido por CEPLAN en los dispositivos que ha emitido como órgano rector. Sin embargo, la mayor diferencia entre los modelos presentados con la propuesta de CEPLAN se encuentra en la inclusión de la etapa de ejecución como parte del proceso de planeamiento estratégico y que no fue considerado por este organismo. La omisión es mayúscula si tomamos en cuenta la función rectora que cumple CEPLAN y el conocimiento que se tiene de la ineffectividad de los planes de desarrollo concertado, precisamente porque

no trascienden a la fase de ejecución, quedando en su gran mayoría como documentos formales y poco útiles para concretar la promoción del desarrollo local.

Revisando fuentes bibliográficas de Latinoamérica encontramos que buena parte de ellos también incorporan la fase de ejecución, implantación o implementación, como también se le conoce. Por ejemplo, en la experiencia chilena, los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), equivalentes a los planes de desarrollo concertado en el Perú por su finalidad, incluyen con detalle los aspectos que deben considerarse en la fase de implementación o gestión como la llaman a esta etapa. El Manual PLADECO³⁶ (Gobierno de Chile, 2009) ha ordenado la planificación estratégica territorial en tres ciclos cuya descripción se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 4: Ciclos y etapas para el Plan de Desarrollo Comunal – Gobierno de Chile

Ciclo		Etapas
I	Ciclo de elaboración	Propuesta municipal
		Propuesta de la comunidad
		Toma de decisiones
II	Ciclo de negociación	Negociación con el Gobierno Regional
		Votación del PLADECO
		Lanzamiento oficial del PLADECO
III	Ciclo de gestión	Evaluación del proceso
		Diseño de estudios, programas y proyectos
		Gestión presupuestaria
		Revisión futura de PLADECO

Fuente: Manual de elaboración del PLADECO, 2009. Elaboración propia

De acuerdo a este caso, el ciclo de elaboración es equivalente a la fase de formulación de la planificación estratégica. Luego de ella, el PLADECO ingresa a la etapa de negociación que consiste en el proceso de diálogo con el Gobierno Regional al cual pertenece la comuna, con la finalidad de concertar financiamiento para las distintas iniciativas que presenta el plan y que son confirmados y aprobados mediante compromisos multinivel – recursos de la propia comuna, del gobierno regional, ministerios u otros organismos del Estado - Dicho de otra manera, con la negociación se garantiza el financiamiento del PLADECO para un horizonte de 4 años que es su tiempo de vigencia. Concluido este ciclo la planificación ingresa finalmente a la etapa de gestión o implementación, que consiste en la ejecución de las

³⁶ “Manual de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal – PLADECO, CEPAL y Gobierno de Chile”, Santiago de Chile, 2009.

operaciones técnicas y administrativas para concretar las estrategias contenidas en el PLADECO.

Bajo este esquema, las comunas chilenas planifican el territorio, garantizando la participación ciudadana, el financiamiento a través de negociaciones más institucionalizadas y la implementación operativa y administrativa de los acuerdos.

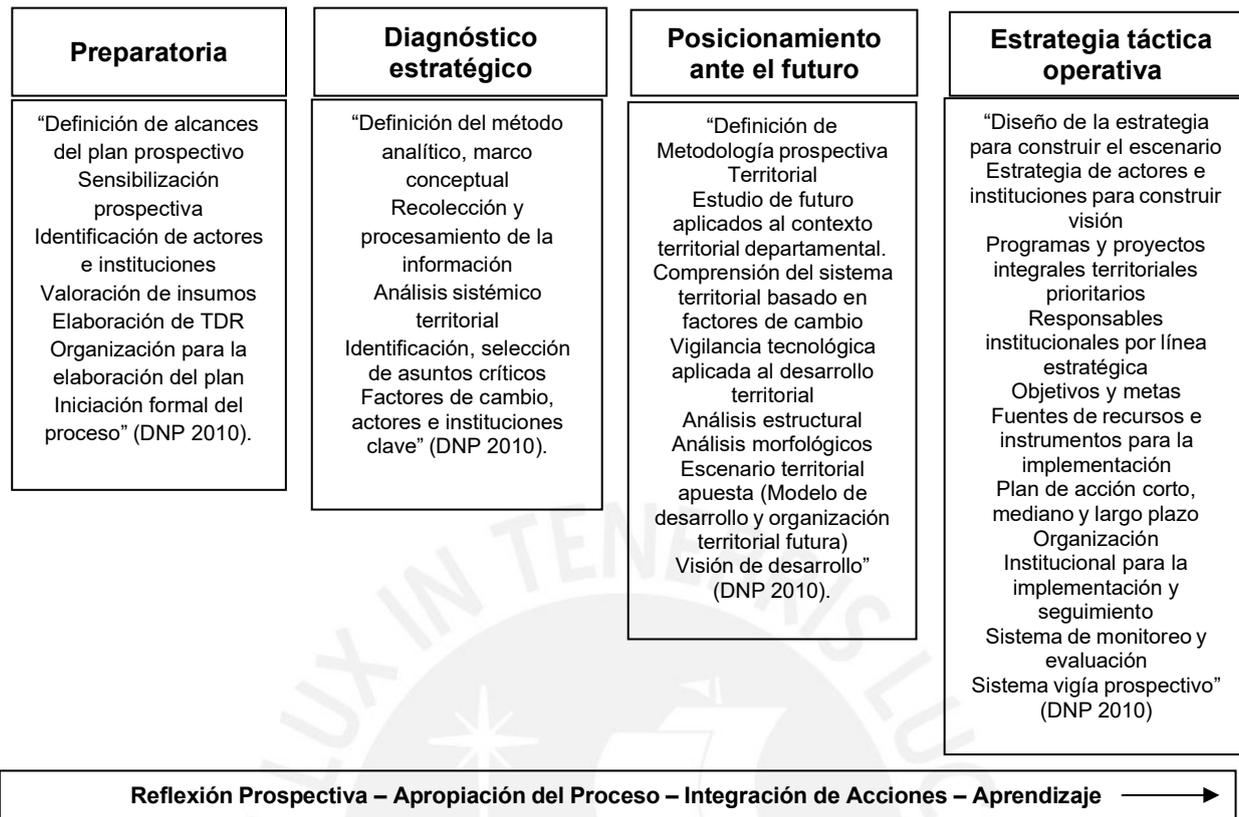
Otra fuente importante por el nivel avanzado en planificación territorial es la experiencia colombiana. Un primer aspecto a destacar en este modelo es la importancia y atención que le asignan a la definición de los actores que participan en el proceso de planeamiento y que la denominan como “instancias clave para el proceso de planificación estratégica territorial”³⁷ (Departamento Nacional de Planeación, 2010), constituidas por: “(a) las instituciones gubernamentales, (b) organizaciones empresariales, (c) organizaciones educacionales, universitarias y técnicas, y (d) organizaciones sociales”. A las instituciones gubernamentales que operan en el territorio se les denomina también “actores obligados” sin hacer distinción entre las municipalidades o sectores, lo que significa que, de cara a las responsabilidades de promoción del desarrollo territorial, todos los estamentos gubernamentales están comprometidos desde un inicio del proceso de planificación hasta su ejecución y monitoreo.

Identificar y garantizar la participación de estos actores no es un asunto menor si consideramos el nivel de legitimidad al cual aspira la planificación y el nivel de compromisos institucionales que se necesita para la etapa de implementación que le sigue a la formulación.

Un segundo aspecto destacable es el ciclo de la planificación territorial que presenta la experiencia colombiana, incorporando el análisis prospectivo, la posición territorial ante el futuro y los aspectos operativos para su implementación.

³⁷ “Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones del desarrollo territorial, Departamento Nacional de Planeación”, Gobierno de Colombia 2010.

Gráfico 5: Fases del proceso de planeamiento estratégico a largo plazo



Fuente: DNP Colombia, 2010

El modelo describe el detalle de los aspectos que garantizan la ejecución del planeamiento en la fase de “estrategia táctica – operativa” cuando define los elementos cruciales para toda implementación de políticas: “(a) los responsables institucionales por línea estratégica, (b) fuentes de recursos e instrumentos para la implementación, (c) plan de acción de corto, mediano y largo plazo, (d) organización institucional para la implementación y seguimiento” (DNP 2010).

Finalmente, se presenta el enfoque de planificación estratégica aplicada por la Junta de Andalucía (España) para el planeamiento estratégico territorial. Para esta entidad, “el plan estratégico es el instrumento metodológico utilizado por el gobierno local para elaborar un nuevo modelo de gestión para el territorio, la gestión estratégica que se asienta sobre los principios de la gobernanza territorial” (Junta de Andalucía 2010)³⁸. El modelo pone énfasis en algunos aspectos que resultan relevantes para el desarrollo territorial: “(a) la gobernanza local como base para la legitimidad social del proyecto, (b) la relación local – global como perspectiva del sistema territorial, y (c) la interrelación e innovación en la medida que el

³⁸ “Planificación estratégica urbana y territorial, Elementos básicos para su aplicación en la administración local”, Junta de Andalucía, España, 2010.

planeamiento implica elegir y fortalecer alianzas interinstitucionales, así como fomentar una región creativa” (Junta de Andalucía 2010).

De manera similar a los casos anteriores, el modelo de la Junta de Andalucía³⁹ propone una metodología básica para el planeamiento estratégico territorial y que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Fases del plan estratégico territorial – Junta de Andalucía – España

Fase		Etapas
0	Posicionamiento institucional y organización	Se definen los factores que hagan posible el proceso de planificación como la organización, el posicionamiento, la asistencia técnica, niveles de participación y conducción general.
1	Diagnóstico	Se elabora en base a los ejes temáticos predefinidos y de manera concertada con los actores del territorio.
2	Posicionamiento estratégico	Fase de mucha importancia para el proceso considerando que se diseña las líneas básicas de la estrategia para el territorio. Está compuesta por cuatro sistemas que interactúan entre sí: <ul style="list-style-type: none"> – Construcción de escenarios. – Definición del objetivo central. – Planteamiento de las líneas estratégicas. – Establecimiento de los programas y acciones claves.
3	Definición del proyecto	En esta fase se precisan los proyectos e intervenciones necesarias, vinculadas a cada uno de los programas que conforman los lineamientos estratégicos definidos en la fase de posicionamiento estratégico.
4	Impulso	Fase de relevancia para el proceso de planeamiento estratégico y que consiste en establecer los principios y medios necesarios para la ejecución del plan elaborado. “La Fase de Impulso es la fase de transición entre la primera parte del Plan Estratégico que es la de la elaboración y la segunda parte que es la de la ejecución. Por lo tanto, el objeto de la fase de impulso es la realización de las acciones previas de ejecución y la definición del proyecto de ejecución (Junta de Andalucía 2010).
5	Ejecución	Consiste en la ejecución operativa de los programas y proyectos, estrategias e instrumentos. Implica el seguimiento y evaluación intermedia del proceso de ejecución del plan.

Fuente: “Planificación estratégica urbana y territorial. Elementos básicos para su aplicación en la administración local (Junta de Andalucía 2010).

³⁹ La Junta de Andalucía es la entidad de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las comunidades autónomas son las demarcaciones territoriales que por historia, cultura y economía se han constituido como base del ordenamiento territorial de España.

En este caso, se puede apreciar que la metodología hace una distinción clara entre la fase de planeamiento y la ejecución, más aún, propone específicamente una fase conectora, intermedia entre ambas y a la cual la denomina “fase de impulso”.

Tal como se puede apreciar, en todos los modelos de planificación estratégica territorial presentados – Chile, Colombia y España – el análisis prospectivo resulta común y similar al caso peruano presentado por CEPLAN a través de la Directiva N°001-2014-CEPLAN. La diferencia notable con esta norma es la incorporación que hacen de la “fase de ejecución” dentro del proceso de la planificación estratégica. Como se ha mencionado antes, en el caso peruano, esta fase no ha sido considerada y en la actualidad no se dispone de orientaciones o pautas para cubrir este vacío en la metodología.

4.4 La articulación en la planificación del desarrollo territorial

Este tema se presenta como apartado en atención a la importancia que tiene en el planeamiento del desarrollo territorial peruano. En general cuando nos referimos a la articulación en la gestión pública, estamos aludiendo a una capacidad que se traduce en el nivel fortaleza que se tiene para concertar estrategias, recursos, conocimientos, con la finalidad de operar una política, plan o programa. Para el caso de la planificación estratégica, estaremos hablando de la articulación para implementar las estrategias y lograr los objetivos previstos en la fase de formulación.

Una revisión rápida de los planes de desarrollo concertados de los municipios peruanos da cuenta de la diversidad de estrategias y objetivos que presentan y que buena parte de ellos no son de completa competencia del Gobierno Local. Basta observar por ejemplo, aquellos objetivos estratégicos vinculados a la calidad de la educación básica, la salud, seguridad ciudadana, ambiente, ordenamiento territorial, desarrollo económico, frecuentes en los planes de desarrollo, cuyo tratamiento apenas pueden ser abordados desde el Gobierno Local considerando que no cuentan con todas las competencias para ello ni con los recursos suficientes- económicos, humanos, materiales o técnicos- Dicho de otra manera, la viabilidad de los planes de desarrollo, no depende solo de las municipalidades sino de otras entidades públicas y privadas que operan en la localidad y que cuentan con mayores competencias y recursos.

Bajo estas condiciones –para el caso del distrito de Villa el Salvador y en general del país – la idea de la articulación con los otros niveles de gobierno resulta indispensable, no solo para

la fase de formulación de los planes sino principalmente para la ejecución que es cuando los criterios de competencia y colaboración pueden contribuir a materializar las estrategias y objetivos previstos.

Felizmente la normatividad peruana es amplia en materia de recomendaciones y disposiciones para promover la gestión pública articulada. Este concepto se encuentra precisada en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N°27783, en la que se definen los distintos tipos de competencias para el gobierno nacional regional y local, con la finalidad de delimitar jurisdicciones administrativas y ámbitos de decisión e intervención que puedan a su vez facilitar la articulación entre los distintos niveles de gobierno – Articulación intergubernamental – y entre los distintos ministerios que rigen determinados sectores – articulación intersectorial.

Los tipos de competencias previstos en dicha ley son los siguientes:

- Competencias exclusivas, son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.
- Competencias compartidas, son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
- Competencias delegables, son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

(Ley N°27783 Presidencia de la República 2002:23)

Estas competencias se especifican en Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972). La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°27867) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N°29158).

Otra norma importante favorable a la articulación la encontramos en la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública” (Decreto Supremo N°004-2013-PCM 2013). Esta norma justifica la necesidad de modernizar de la gestión pública exponiendo varios puntos críticos del funcionamiento del Estado peruano, entre ellos la “débil articulación intergubernamental e intersectorial”:

La coordinación como proceso apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades, y articular objetivos y

acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Esta es una necesidad inevitable en el contexto del proceso de descentralización en curso, en el que tres niveles de gobierno deben coordinar y complementarse a través de múltiples materias de competencia compartida. Sin embargo, la coordinación intergubernamental e intersectorial dentro del Estado peruano es escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva. Nuestro marco legal incluye diversos mecanismos de coordinación, tanto a nivel intergubernamental como intersectorial. Sin embargo, varios de ellos muestran limitaciones de diseño legal, no han logrado consenso para su implementación o en la práctica, han resultado poco eficaces para conseguir una efectiva coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental en los asuntos que les han sido encargados por sus normas de creación. (DS N°004-2013 -PCM 2013:16).

Concordante con lo señalado, la norma incorpora dentro de sus objetivos específicos “fomentar la creación de mecanismos de articulación necesarios para lograr una coordinación eficiente entre las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, (Objetivo específico 12, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública)” (PCM 2013) y más aún, lo asume como un principio de dicha política indicando que:

Las entidades públicas deben planificar y ejecutar sus acciones de manera articulada, tanto a nivel de los sectores, de los sistemas administrativos como entre los niveles de gobierno, fomentando la comunicación y la coordinación continuas, asociando sus recursos y capacidades o cooperando entre sí de otras formas posibles, para poder responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna.

Más directamente con los procesos de planificación, esta norma dispone como pilar de la modernización de la gestión pública, todo lo concerniente a la definición de *políticas públicas, planes estratégicos y operativos*, y refiriéndose a los planes de desarrollo concertado, precisa específicamente que:

los gobiernos locales y regionales conducen el proceso participativo de planificación de desarrollo en su ámbito territorial. Los planes de desarrollo concertado deben retomar las prioridades de la población... e identificar las potencialidades de desarrollo, articulando verticalmente los objetivos de desarrollo territorial entre los distintos niveles de Estado (nacional, regional y local) y horizontalmente los distintos planes estratégicos institucionales (PCM 2013:38)

Desde el punto de vista normativo se puede apreciar que el marco general es favorable a la promoción de la articulación intergubernamental e intersectorial, sin embargo, ninguna de estas normas precisa la manera cómo estas se implementan y menos a nivel de los gobiernos locales o en la planificación del desarrollo.

Por otra parte, tal como lo reconoce la norma, la articulación en la gestión pública peruana es deficitaria y poco eficaz, apreciándose de manera particular en los territorios y en las experiencias de planificación territorial, donde la baja participación de las entidades públicas es notoria y casi sin ninguna incidencia en el proceso de formulación y menos en la fase de ejecución. De esta manera, en la práctica, la municipalidad queda como la única entidad responsable de conducir y asumir los compromisos de la planificación a pesar de que, como se ha mencionado, carece de todas las competencias y recursos para ello.

El problema de la articulación en la gestión pública no es atribuible solo al caso peruano. Se puede mencionar las mismas dificultades y limitaciones que se presentan en otros países de la región, como es el caso del gobierno de Chile, por ejemplo.

En el caso chileno, el problema de la articulación tuvo su tratamiento desde hace algunos años a partir de iniciativas y propuestas para mejorar su aplicación a nivel territorial. Una de estas propuestas es la que se presenta en el documento “Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial” (Gobierno de Chile, MIDEPLAN – diciembre 2004).

La propuesta asume como primer criterio el aprovechamiento del marco normativo, instrumentos e instituciones existentes, es decir, evitar grandes transformaciones administrativas o complejidades innecesarias. Un segundo criterio se refiere a la idea que la articulación es, en esencia, un ejercicio de la política y luego, subsecuentemente, de la técnica, con lo cual, buena parte del éxito de la articulación dependerá de la postura política y de la capacidad de negociación para lograr acuerdos.

El modelo de articulación que se presenta está estructurado en función de dos grandes ejes: la planificación y la gestión, en la medida que, para la propuesta, es imposible separar una de la otra. Incluye cinco etapas tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 6: Articulación de instrumentos – Modelo general

Ejes	Etapas	Horizontes	Responsables institucionales
Planificación territorial	2. Estrategia regional de desarrollo Visión, objetivos, políticas	Largo plazo	Intendente, SERPLAC, Gabinete Regional, Sociedad regional
	3. Plan Regional de Gobierno Metas estratégicas, Articulación interinstitucional, Programas y Proyectos estratégicos	Período de gobierno	Intendente, SERPLAC, GORE, CORE
	4. Planes sectoriales regionales Plan regional sectorial 1 Plan regional sectorial 2 Plan regional sectorial 3 Plan regional sectorial n	Período de gobierno	Intendente, GORE, Gabinete Regional
Gestión de Gobierno	5. Plan regional integrado Presupuesto Gobierno Regional Presupuesto Sector 1 Presupuesto Sector 2 Presupuesto Sector n	Anual	Intendente, SERPLAC, GORE, Sectores

Fuente: "Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial" (Gobierno de Chile, diciembre 2004)

(a) La primera etapa, diagnóstico y prognosis, entendida como transversal, permanente y dinámica. Es común a todos los planes del gobierno regional y de los sectores, (b) La segunda etapa es el diseño de la estrategia regional de desarrollo concebida como el instrumento rector de la planificación regional y la principal fuente de consensos sobre los aspectos claves del desarrollo regional, (c) en Plan Regional de Gobierno es el principal instrumento de articulación que expresa el compromiso institucional del Gobierno Regional con la estrategia regional de desarrollo y es elaborado sobre la base de los planes sectoriales, (d) los planes sectoriales regionales son aquellos que corresponden a los ministerios pero que son concebidos para su intervención en la región, y finalmente (e) el plan regional integrado en la cual se concilian las distintas iniciativas del gobierno regional y los sectores, asignando recursos presupuestales para las inversiones.

El modelo es un buen referente para establecer analogías con lo sería su aplicación en el Perú y en particular en un municipio como la de Villa el Salvador. Para ello será necesario establecer las concordancias con el marco normativo, las entidades públicas involucradas y las competencias compartidas que puedan facilitar la articulación de la planificación y gestión en el territorio.



5. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

5.1 Forma de investigación

La presente tesis asume como diseño la forma de investigación de Análisis Institucional cuya metodología resulta apropiada para analizar a profundidad aspectos relacionados a los procesos de implementación de políticas. Esta metodología “es pertinente cuando nos preocupan aspectos relativos a la gestión institucional y nos interesa analizar los distintos componentes de esta” (Tovar 2010). Esta definición es adecuada y útil para el tema de investigación que presentamos en la medida que analizaremos la disponibilidad de capacidades institucionales de la Municipalidad de Villa el Salvador, para implementar de manera efectiva su plan de desarrollo concertado.

La metodología y desarrollo del Análisis Institucional ha tenido varios mentores. Por ejemplo, para Eduardo A. Vizer⁴⁰ existirían seis dimensiones a analizar en esta metodología:

- h. Un eje de las prácticas y las acciones instrumentales entendido como las técnicas asociadas a la producción o transformación de los recursos necesarios para el funcionamiento de la institución.
- i. En eje de organización política o dimensión formal, relacionada a las estructuras y el ejercicio de poder instituido, de la toma de decisiones, el control de los recursos, la jerarquía y la autoridad, tanto internas como externas a la organización. Corresponde a aspectos paradigmáticos de la organización y la legitimación del sistema, por ejemplo, la existencia de una legislación específica.
- j. Un eje valorativo, asociado a las prácticas y normas cotidianas y sus procesos comunicativos y simbólicos. Corresponde al mundo de las prácticas sociales, pero desde una visión más informal y espontánea, se centra el análisis e interpretación en un sentido más horizontal de las relaciones sociales.
- k. La dimensión espacial – temporal vinculado a la realidad material y simbólica consecuencia de un proceso temporal como la historia que da un sentido espacial al pasado y la proyecta al futuro.
- l. Una dimensión de vínculos de asociación interpersonal y afectiva, de relaciones sociales, de redes de protección. Puede entenderse también como el ámbito del reconocimiento del otro, de la identidad.
- m. La dimensión cultural, vinculada a los mitos, las creencias, los rituales, y las percepciones subjetivas.

(Vizer 2006:10)

⁴⁰ “Socio análisis: Metodología de Investigación, análisis diagnóstico e intervención social” (Vizer Eduardo 2006). UNI revista, volumen 1.

De manera similar, Ortega (1982:14)⁴¹ establece las principales dimensiones para el Análisis Institucional, pero desde la perspectiva más organizacional:

- a. El nivel racional. Implica los fines de la organización donde medios y fines se articulan mediante la lógica de la eficiencia y la efectividad, con insumos y productos, en un esquema lógico de estructuración formal.
- b. El nivel estructural. Permite comprender la estructura y los procesos de la inserción de los individuos mediante el establecimiento de normas de conducta organizacional.
- c. El nivel relacional. Se considera la adecuación que existe entre las funciones de carácter formal de la organización y las necesidades de las personas, los intereses, aspiraciones, motivos, metas, así como el análisis de las interacciones informales y las normas de conducta que se deriva de tales interacciones.
- d. El nivel político. Se analizan la convergencia de intereses y el conflicto por la consecución de la supremacía entre individuos y grupos por la búsqueda del poder.
- e. El nivel simbólico. Tiene que ver con los aspectos que legitiman o confirman la pertenencia al grupo o a la organización, con los rituales y ceremonias comunitarias que dan sentido de identidad.

Para el INDES⁴², el Análisis Institucional y organizacional corresponde a una metodología en la cual lo importante es el desempeño institucional, es decir, al grado de logro de la misión y de objetivos estratégicos. Este enfoque se adecúa a nuestro caso en tanto se busca no solo determinar las capacidades claves para implementar el PICD sino, la manera de movilizar dichas capacidades en torno a resultados en el desarrollo.

⁴¹ "Dimensiones del comportamiento y cultura organizacionales", (Ortega 1982:14)

⁴² Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Gráfico 7: Esquema del Análisis Institucional y Organizacional



Esquema tomado del INDES, www.iadb.org/document.cfm?id=687638

5.2 Estrategia metodológica

Se ha elegido el **Diagnóstico Institucional como forma de investigación y la estrategia cualitativa como metodología**. Se conoce bien que el diagnóstico de una organización cualquiera puede ser abordado desde sus aspectos cuantitativos y cualitativos, de manera mixta o por separado dependiendo de la pregunta general de la investigación y las hipótesis formuladas.

Para nuestro caso se ha elegido la estrategia cualitativa en tanto se busca conocer, comprender y ponderar aquellos factores vinculadas a las capacidades institucionales que, para el caso de la Municipalidad de Villa el Salvador, han resultado insuficientes o limitados para implementar el PICD. Por sus características y fines, el diagnóstico como forma de investigación es la que mejor se adecúa para la cuestión presentada toda vez que con ella se explora, indaga y analiza un hecho en un determinado contexto y que es aplicable en cualquiera de las fases de las políticas públicas. Como afirma María Teresa Tovar (2010) *“si bien el diagnóstico se hace sobre todo al inicio de la implementación de una política, también podemos efectuar el diagnóstico en otro momento: durante o al final de una intervención”*.

El diagnóstico es apropiado para conocer las capacidades, organización, estrategias de una institución para implementar políticas públicas. Todas ellas de naturaleza cualitativa y que buscan dar cuenta de las fortalezas o debilidades de la gerencia pública, en nuestro caso, para llevar a cabo y concretar los compromisos del planeamiento del desarrollo.

Analizado de esta manera, podemos concluir que la estrategia cualitativa que se propone utilizar tiene sólida relación con la pregunta de investigación y la forma de llevarla a cabo con el diagnóstico. Hay un adecuado alineamiento y posibilita, de ser el caso, indagar también sobre aspectos cuantitativos útiles para explicar mejor el problema de la implementación del desarrollo en Villa el Salvador.

5.3 Definición de las variables

Las variables que se han seleccionado se derivan por desagregación de las preguntas de investigación y estas a su vez de los objetivos específicos ya determinados. En total se han identificado cinco variables que a continuación se describen:

- Capacidades institucionales para dirigir la implementación del PIDC;
- Iniciativas institucionales para establecer alianzas interinstitucionales en el marco del PIDC;
- Capacidades institucionales para implementar las alianzas producidas en el marco del PIDC;
- Valoración que tienen los líderes de las instituciones públicas y privadas respecto al PIDC;
- y,
- Utilización de modelos o instrumentos para la implementación del PIDC.

Cuadro 6: Relación de variables e indicadores

Variables	Indicadores
Capacidades institucionales para dirigir la implementación del PIDC	1. Grado de conocimiento de las autoridades y funcionarios en diseño y gestión de políticas públicas.
	2. Grado de conocimiento de autoridades y funcionarios sobre procesos de implementación de los planes de desarrollo.
	3. Grado de articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación operativa y el PIDC.
	4. Grado de aplicación de instrumentos de monitoreo de planes y programas.
	5. Nivel de aplicación del proceso gerencial en los programas y proyectos de inversión.
	6. Número de mecanismos o espacios participativos funcionando y promovidos por la municipalidad

Variables	Indicadores
	<p>7. Nivel de participación ciudadana en mecanismos y espacios participativos organizados por la municipalidad.</p> <p>8. Nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados con la población en el Presupuesto Participativo</p> <p>9. Nuevos soles destinados a inversiones y programas por año y toda fuente de financiamiento.</p> <p>10. Grado de relación de los proyectos de inversión con los objetivos estratégicos del PICD.</p> <p>11. Nivel de uso de sistemas integrales de información con soporte informático</p> <p>12. Grado de cumplimiento de las normas sobre transparencia de la gestión municipal.</p>
<p>Iniciativas institucionales para establecer alianzas interinstitucionales en el marco del PICD</p>	<p>13. Número de convenios suscritos y ejecutados con instituciones públicas y privadas para el financiamiento de programas y/o proyectos derivados del PICD.</p> <p>14. Número de hermanamientos suscritos con ciudades nacionales y extranjeras relacionados a la implementación del PICD.</p> <p>15. Número de mesas temáticas de trabajo con relación al PICD formalizadas y funcionando.</p>
<p>Capacidades institucionales para implementar las alianzas producidas en el marco del PICD</p>	<p>16. Nuevos soles asignados en el marco de las alianzas interinstitucionales</p> <p>17. Grado de seguimiento y monitoreo de las acciones acordadas en los convenios interinstitucionales.</p> <p>18. Nivel de metas logradas de acuerdo a convenios y compromisos interinstitucionales.</p>
<p>Valoración que tienen los líderes de las instituciones públicas y privadas respecto al PICD</p>	<p>19. Nivel de importancia que le dan los líderes de las instituciones públicas y privadas al PICD.</p> <p>20. Grado de uso del PICD para determinar las prioridades de gestión en las instituciones públicas.</p> <p>21. Grado de uso del PICD para el planeamiento operativo de las instituciones públicas.</p>
<p>Utilización de modelos o instrumentos para la implementación del PICD.</p>	<p>22. Enfoques y estrategias que usan para la implementación del PICD.</p> <p>23. Instrumentos de gestión que utilizan para la implementación del PICD.</p> <p>24. Procesos gerenciales aplicados en relación a la implementación del PICD.</p> <p>25. Grado de uso del monitoreo del cumplimiento de las acciones y objetivos estratégicos del PICD.</p>

5.4 Fuentes de información

Las fuentes de información para nuestro caso lo constituyen aquellas personas – autoridades, funcionarios, líderes institucionales y sociales, a partir de entrevistas semiestructuradas (señaladas en el Anexo 1).

Adicionalmente, se ha revisado y analizado diferentes documentos que provisionan información pertinente con el tema de estudio, que en su mayoría obran en el acervo documental de la Municipalidad Distrital de Villa el Salvador, en el portal de consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas y en algunos casos puntuales de manera virtual.

Se ha elegido diversas fuentes para el recojo de la información considerando los siguientes criterios:

- La pertinencia de las fuentes en tanto se desea que ofrezcan información que guarden relación directa y coherencia con las unidades de análisis e indicadores que se desean conocer.
- El fácil acceso a las fuentes considerando aquellas que provienen de la misma municipalidad y de instituciones públicas y privadas que operan en el distrito. Por ejemplo, las fuentes como: autoridades municipales, funcionarios y directivos, los documentos, instrumentos de planificación, de gestión y presupuestos, todos ellos son accesibles en la misma municipalidad.
- Costo relativamente bajo de las fuentes en la medida que estos ya existen y son provistos por la municipalidad por medios físicos o electrónicos. El costo de la información no implicaría obstáculos significativos para su respectiva obtención.

Cuadro 7: Resumen de las fuentes

Nivel	Detalle
Autoridades	Alcalde y regidores
Funcionarios	Gerente Municipal y anterior
	Gerente de Planeamiento, racionalización y presupuesto (a)
	Subgerente de Planeamiento Estratégico y Cooperación Técnica
	Gerente de Desarrollo Urbano
	Subgerente de Proyectos y Obras Públicas
	Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social
	Ex responsable de la Subgerencia de la Mujer
	Gerente de Servicios Municipales y Gestión Ambiental
Documentos que contienen planes estratégicos y operativos	Plan Integral de Desarrollo Concertado
	Plan Estratégico Institucional
	Presupuesto Institucional de Apertura
	Plan Operativo Anual
	Memoria de Gestión institucional

Nivel	Detalle
Documentos de gestión de programas y proyectos	Banco de proyectos del MEF, filtrado por distrito.
Documento de Presupuesto Municipal	Información de consulta amigable sobre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y el Presupuesto Ejecutado.
Normas de transparencia	Ley Orgánica de Municipalidades
	Reglamento de Organización y Funciones
	Cuadro de Asignación de Personal
	Entre instrumentos de planificación, de gestión y monitoreo se cuentan en total 22 documentos.
Convenios formalizados	Documentos refrendados en la Secretaría General e informes de seguimiento de la Subgerencia de Planeamiento Estratégico y Cooperación Técnica.
Directivos de instituciones públicas y privadas	Cite madera
	Comisarías de Villa el Salvador
	PROMAE
	Directores de IIEE
	UNTELS
	Centro de Salud Juan pablo II
	IESPP Manuel Gonzales Prada
	Red de Salud de Villa el Salvador
	APEMIVES
	Amigos de Villa
	Red de CETPROS de Villa El Salvador
	CIJAC
	Empresa de Transportes
	CECOPRODEVES
Sociedad Civil Organizada	Comités de Vaso de leche
	Concejo de Coordinación Local
	Comedores Populares Autogestionarios
	FEPOMUVES
	Consejo de Educación de Villa El Salvador
	Promotores de Salud

5.5 Técnicas de recolección de información

Las técnicas seleccionadas se orientaron principalmente a la obtención de información cualitativa acorde a la estrategia metodológica cualitativa que se definió para el trabajo de tesis: (a) la entrevista semiestructurada, (b) la revisión documental y (c) los grupos focales. Cada una de estas técnicas requirió de un diseño particular, específico para levantar información relevante sobre la base de los indicadores y variables planteados para la investigación, considerando los criterios que se establecieron para la selección de las fuentes de información.

- **La entrevista semiestructurada:** se aplicó esta técnica especialmente para obtener información de las autoridades y funcionarios de la municipalidad, así como de los directivos de las instituciones públicas y privadas consideradas, líderes de opinión y representantes de la sociedad civil organizada. La entrevista semiestructurada se aplicó a través de varios cuestionarios para medir los indicadores, utilizando criterios parcialmente estructurados que permitieron profundizar la información y a la vez contar con grados de libertad para que los entrevistados amplíen sus respuestas y percepciones.
- **Revisión documental:** esta técnica se aplicó en el proceso de indagación y valoración de los documentos relevantes elaborados por la municipalidad e instituciones públicas y privadas en materia de planificación, procesos gerenciales, inversiones y manejo de instrumentos.
- **Grupos focales:** la importancia de esta técnica radicó en la información cualitativa que proporciona y los datos intangibles de los actores involucrados que no siempre resultan de las entrevistas semiestructuradas. El diseño participativo de esta técnica, así como la libertad de opinión que promovió, permitió adicionalmente validar la información obtenida en las entrevistas y profundizar percepciones sobre los temas a tratar.

Para ejecutar la investigación se utilizó básicamente entrevistas semiestructuradas, considerando el carácter cualitativo de la investigación; para todos los casos, se ha seguido el siguiente procedimiento:

- **Concertación de las entrevistas:** actividad realizada a través de telefonía y correos electrónicos. Las entrevistas se realizaron en las instalaciones de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador y en horarios de trabajo, previa concertación de cita. Para el caso de las entrevistas de los directivos de instituciones públicas que operan en el distrito, las entrevistas se realizaron en horario de trabajo en sus centros de trabajo; las entrevistas a los líderes y lideresas de las organizaciones sociales se concertaron en sus domicilios y principalmente los fines de semana o en horas de la noche.
- **Preparación de la entrevista:** Consistió en la relectura de la guía de entrevista y revisión de los materiales básicos: grabadora, tablero, lápices, entre otros.
- **Realización de las entrevistas:** una vez concertadas las citas, en las horas y lugares acordados, se procedió a realizar las entrevistas con apoyo de la guía elaborada para el caso.

Las entrevistas a las autoridades políticas revistieron de mayor importancia debido al alto nivel de decisiones que tienen en materia de políticas municipales, asignación de presupuesto, relaciones con las organizaciones sociales e instituciones y liderazgo.

Las entrevistas a los funcionarios de nivel gerencial (gerentes y/o subgerentes) corresponden al segundo nivel de decisiones de la Municipalidad asociado a la responsabilidad operacional de las políticas municipales. Constituye también el principal nivel propositivo de políticas, programas y proyectos al interior de la municipalidad. Se espera siempre que las personas encargadas de este nivel cuenten con las competencias profesionales acordes al cargo que detentan.

Las entrevistas a los directivos de instituciones públicas que operan en el distrito responden al tercer nivel de decisiones de la Municipalidad, ya que se tejen redes de coordinación interinstitucional en el ámbito público.

Las entrevistas a los líderes y lideresas de las organizaciones sociales más importantes del distrito se centraron en las relaciones que guardan la Municipalidad, el nivel de referencia del PIDC que tienen sus organizaciones y el tipo de demanda que mantienen con el Gobierno Local.

Además, se realizó un focus Group con el personal de la Subgerencia de Planeamiento Estratégico y Cooperación Técnica, a fin de validar información sobre la escala de valoración de las funciones gerenciales, de planeamiento, normativa, promoción de la participación, ejecutiva, de monitoreo y/o supervisión.

Para el análisis documental, se ha recogido toda la documentación señalada, tanto virtual como física; luego de ello, se ha realizado anotaciones de los aspectos más importantes encontrados y que podrían representar evidencias para el proceso de investigación.

Se ha hecho uso de bases de datos del Sistema Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, para el análisis de los proyectos de inversión pública, haciendo una distinción de aquellos proyectos que fueron declarados viables desde el año 2010 a la fecha y aplicando tablas cruzadas para su sistematización.

5.6 Dimensiones del estudio

Investigación de campo. Estudio cualitativo

Para determinar la población se ha considerado en particular la estrategia de investigación cualitativa asumido para el trabajo de tesis. Dado que interesa en la mayor parte de la investigación profundizar la comprensión y conocimiento sobre las capacidades institucionales que están limitando la implementación del Plan Integral de Desarrollo Concertado en Villa el Salvador, se está optando por un estudio a través de **la selección de las personas claves** para la implementación y/o puesta en marcha del PIDC.

Esta opción, no probabilística por definición, se justifica en tanto en esencia la investigación busca valorar las capacidades disponibles – conocimientos, capacidades, actitudes – de autoridades y funcionarios de la municipalidad, valoraciones de los líderes y directivos de las diversas instituciones públicas y privadas que operan en el distrito, todo ello con la finalidad de conocer a profundidad sus limitaciones. Para el caso, se está proponiendo como método el “juicio del investigador” considerando lo siguiente:

- a. Las poblaciones: autoridades, gerentes, funcionarios, documentos, instituciones, son relativamente pequeñas y para muchos de ellos conviene una aplicación tipo censo salvo para el caso de las inversiones públicas en el distrito, donde se ha seleccionado a los de mayor dinamismo.
- b. El nivel de decisión y resolución que cumplen las autoridades, funcionarios y directivos de la municipalidad e instituciones públicas y privadas, para la posible implementación del Plan Integral de Desarrollo Concertado.
- c. El criterio de relevancia para la elección de los documentos: instrumentos de planificación, de gestión, presupuesto y monitoreo.

El siguiente cuadro resume la población y definición recomendada para la investigación:

Cuadro 8: Determinación del tamaño de la población

Población	Tamaño y definición de la población
Autoridades políticas	Son 14 autoridades políticas, incluido el alcalde distrital; a juicio de los investigadores se seleccionaron 5 que incluye un exalcalde y 4 regidores presidentes de comisiones. Todas estas autoridades conforman el Concejo Municipal, que constituyen el máximo nivel del gobierno local.
Gerentes municipales	Son 14 gerentes entre nombrados y de confianza política, sin embargo, para fines de la investigación se entrevistaron a 7 actuales y 3 anteriores. Estas autoridades son los funcionarios de mayor nivel jerárquico administrativo, que se encargan de dirigir los órganos de apoyo, asesoría y de línea.
Subgerentes municipales	Son 31 subgerencias entre nombrados y contratados en la modalidad CAS. A juicio de los investigadores y para fines de acotar el ámbito de acción de la posible implementación del PIDC se seleccionaron 3. El cuerpo de subgerentes constituye el siguiente nivel jerárquico que sigue a los gerentes.
Directivos de Instituciones Públicas y privadas que operan en el distrito	A juicio de los investigadores se seleccionaron 14, por su dinamismo y presencia en el quehacer del distrito. Son los responsables de instituciones públicas del gobierno nacional, un representante de la UNTELS, directores de IIEE, un representante del Consejo de Educación de VES, un representante de la Red de CETPROs, un representante de la Policía Nacional del Perú, representante del CIJAC, un representante de centro de salud, representantes del empresariado del Parque Industrial de Villa El Salvador y un representante del CITEMadera.
Líderes y lideresas de las organizaciones sociales	A juicio de los investigadores se seleccionaron 13, por sus capacidades para representar a los vecinos y vecinas de Villa El Salvador. Directores del Programa del Vaso de Leche, representante de la Sectorial 7, representante del Consejo de Educación, representante del Consejo de Coordinación Local, representante de la Mesa de Educación, representantes promotores de salud, representante de los comedores autogestionarios, representante de las empresas de transporte y representante de la Federación Popular de Mujeres – FEPOMUVES.

Elaboración: Propia, 2011.

6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los resultados de la investigación se presentan ordenados según las variables e indicadores predefinidos en el plan de tesis y concordantes con la investigación y el problema planteado. Este ordenamiento sigue la estructura que se presenta en el Anexo II que resume en una matriz la metodología y procedimiento de la investigación.⁴³

6.1 Capacidades institucionales para la implementación del PIDC

Para el análisis de esta variable se ha utilizado el marco conceptual de Lusthaus y Peter Morgan (1995, 1996 respectivamente) y el enfoque metodológico para la construcción de capacidades institucionales que propone Angélica Rosas (2006). De acuerdo a este enfoque, el análisis de capacidades institucionales se realiza sobre la base de dos componentes (Marco Teórico, Gráfico 3): capacidades administrativas y capacidades políticas, y de tres niveles: (a) nivel micro, referido a las capacidades individuales, manejo de conceptos y herramientas de gestión, gestión del personal, (b) nivel meso, asociado a las capacidades organizacionales, políticas y relacionales. Tiene que ver también con el ejercicio de las funciones, (c) nivel macro, vinculado a aquellas condiciones del entorno favorables al ejercicio de las capacidades individuales y organizacionales.

Conocimiento sobre el diseño y gestión de políticas públicas – Autoridades y funcionarios

Para tener una aproximación al nivel de conocimiento que tienen las autoridades y funcionarios respecto al diseño y gestión de las políticas públicas se plantearon preguntas en torno a tres aspectos: (a) conocimiento sobre políticas municipales, (b) conocimiento sobre la implementación de las políticas municipales, (c) conocimiento del logro de objetivos de las políticas municipales.

Cuadro 9: Funcionarios entrevistados – Municipalidad Distrital de Villa el Salvador

N°	Funcionarios entrevistados
1	Gerente Municipal
2	Gerente de Servicios Municipales y Ambiente
3	Gerente de Desarrollo Urbano
4	Subgerente de Proyectos y Obras
5	Gerente de Planeamiento, Racionalización y Presupuesto

⁴³ Matriz denominada “*columna vertebral*” precisamente por representar de manera concisa los aspectos centrales de la investigación.

N°	Funcionarios entrevistados
6	Subgerente de Planeamiento Estratégico y Cooperación Técnica
7	Gerente de Desarrollo e Inclusión Social
8	Ex Gerente de Municipal
9	Ex Gerente de Planificación y Presupuesto
10	Ex responsable de la Subgerencia de la Mujer ⁴⁴

Los resultados de la encuesta aplicada indican que los conceptos y lenguaje sobre diseño de políticas públicas no son muy familiares para las autoridades y funcionarios de la Municipalidad de Villa el Salvador. De las entrevistas realizadas a 10 funcionarios solo 5 de ellos pudieron identificar y enunciar adecuadamente por lo menos una política que fuera aprobada por la entidad:

- Prevención de riesgo de desastres
- Mejorar el sistema vial interno del distrito
- Fortalecer la seguridad ciudadana en el distrito
- Fortalecer un entorno favorable para la inversión privada
- Recuperación de los espacios públicos
- Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Por otra parte, los resultados también indican que solo 2 de los funcionarios han participado en la formulación de políticas mientras que 7 declaran no haber participado en estos procesos y 1 de ellos lo confunde con el rol que cumple como responsable de la Unidad Formuladora⁴⁵.

Seguidamente, a la pregunta sobre la ejecución de las políticas públicas de la municipalidad, las respuestas de los funcionarios fueron variadas e incluso algunos manifestaron no tener conocimiento al respecto:

- *“Se ejecuta a través de recursos propios o convenios cuando no hay presupuesto. En la actualidad existe un convenio de alta inversión con la Municipalidad Metropolitana de Lima para ejecutar 3 avenidas: Avenida El Sol, Avenida Mateo Pumacahua y Avenida 200 Millas”.*

⁴⁴ Actualmente es Gerencia de la Mujer.

⁴⁵ Las Unidades Formuladoras constituyen instancias técnicas encargadas de la elaboración de los estudios de pre-inversión en los Proyectos de Inversión Pública. Están adscritas a la estructura del SNIP pero operan en cada entidad.

- *“Para la ejecución tienen una directiva para la ejecución de obras por administración directa”.*
- *“Se ejecutan a través de las unidades orgánicas correspondientes, Gerencia de Desarrollo Urbano, Gerencia de Servicios Municipales, ellos coordinan temas de logística, presupuesto y cronograma”.*
- *“Se ejecutan como gestión municipal, Plan Operativo Institucional, Plan de Incentivos, Programación Multianual”.*
- *“No existe esquema o modelo de ejecución de los lineamientos y objetivos del PIDC. Nunca se pensó en ello”.*
- *“El Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) se está difundiendo. El Plan de Desarrollo Concertado no tiene modelo de ejecución. Cada entidad desarrolla sus propias acciones. No se puede medir...”*

Finalmente, ante la pregunta sobre el grado de conocimiento que tienen sobre el logro de objetivos de las políticas que ejecutan, las respuestas fueron las siguientes:

- *“Los sondeos de opinión pública son la garantía”.*
- *“Cada área tienen sus metas que lo trabajan bajo control del MEF y el MINAM (se refiere a las metas del Plan de Incentivos). Se cuenta con el apoyo de las ciudades hermanas de Rezé, Amstelveen, Santa Coloma”.*
- *“Se sienten a través del apoyo de la población; el nivel de aprobación del alcalde es el más alto a nivel nacional, aunque la aplicación de la política ha representado una mayor carga laboral”.*
- *“No estoy involucrado, estoy en el campo”.*
- *“Por el momento solo se emplea el Plan Operativo”.*
- *“Con sondeos de opinión”.*
- *“Como se ha comentado, eso no se puede saber. Puede haber intuiciones o estimaciones muy gruesas que provienen de opiniones personales, pero no como un esquema sistematizado de evaluación”.*
- *“Aún no se puede hablar del logro de objetivos, es prematuro”.*

Cabe precisar que, de los funcionarios entrevistados, 1 es el Gerente Municipal, 4 de ellos ejercen cargos de gerentes y 2 tienen cargo de, 1 de ellos es Ex Gerente Municipal, 1 Ex Gerente de Planificación y Presupuesto y 1 Ex Subgerente de la Mujer. Esta anotación resulta de importancia en la medida que casi todos los entrevistados pertenecen al nivel de la alta dirección y son los principales decisores a nivel administrativo y responsables de impulsar las políticas públicas que les corresponde según su ámbito de acción.

En primer lugar, se esperaría que siendo funcionarios, tengan un mayor manejo conceptual de las políticas y del ciclo que desarrollan para abordar y resolver determinado problema público. Pero, como se ha podido apreciar, no disponen de las capacidades suficientes para concebir las políticas públicas, identificar claramente los mecanismos de ejecución y de verificación del logro de sus objetivos.

En el caso de las autoridades la situación es algo parecida. Se realizaron las entrevistas a regidores que ejercen cargo de presidentes de las comisiones constituidas y del exalcalde que gobernó en el periodo que va del 2002 al 2010 y en cuya gestión se impulsó la elaboración y aprobación del Plan Integral de Desarrollo Concertado del distrito.

Cuadro 10: Autoridades políticas entrevistadas – Municipalidad de Villa el Salvador

N°	Autoridades políticas	Cargo
1	Alcalde	Alcalde de la Municipalidad en el período 2002-2010
2	Regidor	Regidor y presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, periodo 2015-2018
3	Regidor	Regidor y Presidente de la Comisión de Administración, Planificación y Presupuesto
4	Regidor	Regidor y presidente de la Comisión de Desarrollo Económico y Promoción de las inversiones
5	Regidor	Regidor en el periodo 2002-2006, presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte.

De manera similar a los funcionarios, las entrevistas realizadas a los regidores giraron en torno a tres temas: (a) conocimiento sobre políticas municipales, (b) conocimiento sobre la implementación las políticas municipales, (c) los pasos para la implementación de las políticas.

Respecto al conocimiento sobre las políticas municipales, las autoridades han estado bastante cercanas a lo que serían las políticas del gobierno local. Las respuestas fueron variadas y se presentan a continuación:

- *“Retomar el consejo de educación”*
- *“Infraestructura vial, pistas y veredas”*
- *“Seguridad ciudadana. Se ha activado el Serenazgo comprando 20 unidades, pero no se cuenta con policías”*
- *“Informalidad de los negocios”*

- *“Desarrollo de las avenidas principales, infraestructura no solo vial, espacios públicos”*
- *“Flexibilización de trámites”*
- *“Simplificación administrativa”*
- *“Promover una villa verde y saludable”*
- *“Fortalecimiento de la gestión de los RSU”*
- *“Promover la calidad educativa en la educación inicial”*
- *“Promoción de la equidad de género y de oportunidades para todos”*

Como se puede observar, algunas autoridades confunden el concepto de las políticas con los espacios de concertación o directamente con acciones y obras públicas. Aquí vale precisar que, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°27293), El alcalde y los regidores forman parte del Concejo Municipal, máxima instancia del gobierno local y donde se aprueban las políticas públicas locales (artículos 9° y 10°, LOM). Al ser la instancia, esencialmente de gobierno y de producción de las políticas, se esperaría razonablemente que cuenten con un manejo más claro sobre el diseño de éstas.

Conocimiento sobre el Plan Integral de Desarrollo Concertado y su implementación

Es posible que el lenguaje y el manejo conceptual de las políticas públicas resulte poco familiar en el quehacer cotidiano de las autoridades y funcionarios de la municipalidad. Sin embargo, esto ocurre con el caso del Plan Integral de Desarrollo Concertado (PIDC), cuyos conceptos, principios y método resultan mucho más cercanos a ellos no solo por la especificidad que le da la norma a este tema sino por la experiencia que tiene la Municipalidad de Villa el Salvador en materia de planificación.

Como se ha reseñado en la parte contextual de la planificación territorial, el PIDC fue formulado y aprobado en el año 2006, cuando ejercía la alcaldía el señor Jaime Zea Usca (2002-2010) para un horizonte que alcanza al 2021. A partir de este hito, le sucedieron como alcaldes, el señor Santiago Mozo, vacado a fines del año 2012 y repuesto en diciembre del año 2014, seguido por el señor Guido Iñigo Peralta quien llega a la alcaldía luego de ganar las elecciones municipales de octubre del 2014. Como se podrá observar, una secuencia de gobiernos alterada por conflictos internos y que incidieron negativamente en la conducción general del gobierno local y en la planificación del desarrollo del distrito.

Para explorar el grado de conocimiento que tienen las autoridades y funcionarios sobre el PIDC, se presentaron preguntas en torno a los siguientes temas: (a) conocimiento del PIDC,

(b) el PIDC como fuente de políticas, (c) la ejecución del PIDC y el logro de sus objetivos, (d) conocimiento sobre algún modelo o experiencia de implementación del PIDC.

Siguiendo ese orden de preguntas las respuestas de las autoridades políticas fueron las siguientes. Sobre el conocimiento del PIDC indicaron:

- *“El PIDC es una guía de la ciudad, debe ser mayor al periodo de una gestión municipal, los planes pueden ser discutibles, pero deben ser respetados y debe ser actualizado con sus vecinos”.*
- *“El PIDC es la concertación con la comunidad y los vecinos, además con las instancias del Estado, para mejorar al distrito”.*
- *“Es un plan que se genera fruto del análisis, decisiones, debates, propuestas de todos los entes que existen en la ciudad de Villa el Salvador”.*
- *“El problema radica en su implementación, cómo se ejecuta, como se avanza en los objetivos”.*

Cómo se aprecia, las respuestas indican que las autoridades políticas tienen nociones y conocimiento medio sobre el PIDC, destacando algunos rasgos importantes de este instrumento como la concertación con la comunidad y las instancias del Estado, su origen en las decisiones y propuestas de los entes locales y el largo plazo que la caracteriza y que va más allá de una gestión municipal.

Adicionalmente a estas respuestas, 3 de 4 los regidores entrevistados – Presidentes de comisiones – dijeron desconocer que para la definición de las políticas municipales se haya tomado en cuenta el PIDC como referencia. Solo uno de ellos, respondió que sería necesario considerar el eje de educación como una política local.

Por otra parte, respecto a la ejecución del PIDC y el logro de sus objetivos estratégicos, un regidor respondió que *“Para que el PIDC funcione debe ir de la mano del presupuesto, en el caso de la línea de educación, no hay una visión de presupuesto, por ello no se puede medir que se ha cumplido o no los objetivos”* y un segundo regidor anotó que *“se deben de mostrar indicadores en cada una de las gerencias y subgerencias, a fin de lograr los resultados trazados”*. Los otros 2 regidores entrevistados respondieron que no conocen los pasos que se dieron para la ejecución del PIDC. En general todos los regidores entrevistados señalaron desconocer el grado de cumplimiento de los objetivos del PIDC.

Finalmente, respecto al conocimiento que tienen sobre modelos o mecanismos de ejecución de planes de desarrollo, 2 de 4 regidores manifestaron conocer algunas experiencias – de la provincia de Ilo y Curahuasi, de Huaycán – el tercer regidor indicó haber escuchado experiencias de Brasil y el cuarto regidor respondió que desconocía experiencias de este tipo.

Tal como se podrá observar, las autoridades entrevistadas han podido definir medianamente lo que es el PIDC sin embargo la mayoría de ellos desconocen que este instrumento haya sido considerado como fuente para el diseño de las políticas municipales. Por otro lado, ninguno de los regidores pudo definir con claridad los pasos que se dieron para la implementación del PIDC – una vez formulado - y en general se podría decir que conocen poco sobre modelos y experiencias de ejecución de planes de desarrollo.

Las mismas interrogantes presentadas a los regidores se hicieron a los funcionarios de la municipalidad. Sobre el conocimiento que tienen para definir el PIDC contestaron lo siguiente:

- *“Es un plan deficiente, se traducen muchas aspiraciones que no llegan a plasmarse, es una situación real, ese mundo ideal que nosotros pensamos alcanzaremos algún día, en los planes participan la sociedad civil organizada, cada una con sus propias aspiraciones”.*
- *“Son diversas acciones, políticas que se enmarcan en las necesidades de la población, con objetivos estratégicos, de acuerdo a la necesidad de la población”.*
- *“Es un medio para buscar el progreso o algo así; mejorar día a día la atención o los servicios municipales”.*
- *“Es el plan que concentra las necesidades y problemas de la ciudad, para mejorar la calidad de vida de la población”.*
- *“Es un documento de gestión orientadora a largo plazo, es un documento que su implementación involucra a más actores sociales, es participativo, define la visión de lo que se pretende lograr a largo plazo, ...”*
- *“Es un plan de inclusión, todos se ponen de acuerdo. Derechos de las mujeres de los niños, la no violencia, en mesas de trabajo”.*
- *“Es un instrumento de planificación estratégica pensada para el territorio. Es un instrumento que guía la promoción del desarrollo de Villa el Salvador”.*

Ante la pregunta sobre si el PIDC era utilizado por los funcionarios para la formulación de políticas de cada gerencia, 4 de 10 respondieron que desconocían de ello, 2 funcionarios de manifestaron que solo en algunos casos y 4 respondieron que definitivamente las acciones que realizan se encuentran articulados a los ejes estratégicos del PIDC.

Respecto a la interrogante sobre los pasos que se dieron para la ejecución del PIDC, 4 de 10 funcionarios indicaron desconocer que se hayan dado tales pasos, 3 de ellos manifestaron que el PIDC requiere de actualización y los siguientes 3 funcionarios señalaron que ha habido iniciativas para articular el Plan Operativo Institucional (POI) con los ejes del PIDC.

En relación a la pregunta sobre el conocimiento de modelos o mecanismos que se hayan aplicado para la implementación de planes de desarrollo, 6 de 10 funcionarios respondieron que no conocían, 3 de ellos señalaron que conocían experiencias en la provincia de Ilo, los distritos del Rímac y San Isidro. Un funcionario no respondió a la pregunta.

De manera parecida a los regidores, los funcionarios revelan un conocimiento insuficiente respecto a lo que significa el PIDC para Villa el Salvador y tampoco lo consideran como la principal fuente para la formulación de las políticas de cada gerencia. En general ninguno de ellos pudo especificar con claridad los pasos o secuencia que se asumieron para poder implementar el PIDC y tampoco ninguno de ellos manifestó conocer cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos del PIDC.

Los resultados así planteados, presentan tres aspectos sustantivos que, de alguna manera, han definido la suerte del PIDC de Villa el Salvador como experiencia participativa: (a) el desconocimiento sobre la importancia del PIDC como principal fuente de las políticas municipales, (b) el desconocimiento respecto a la necesidad de pensar y estructurar la ejecución del PIDC, y (c) el desconocimiento sobre el estado de resultados del PIDC, hasta la fecha. Estos aspectos son determinantes que explican las razones por las que el PIDC no fue pensado ni implementado en su oportunidad por el Gobierno Local, restringiéndose solo a iniciativas puntuales en materia de obras públicas, recuperación de espacios públicos, mejora de los servicios de limpieza pública, mejora de los servicios de seguridad ciudadana, todas ellas, sin conexión específica con los objetivos estratégicos planteados y fuera del marco de estrategias previstas para en el PIDC.

Lo cierto es que, el PIDC no podrá recuperar el peso específico que le corresponde para impulsar las políticas municipales y menos podrá pasar a la ejecución si no se supera el estado de desconocimiento que se tiene sobre él y la necesidad de diseñar su implementación.

Articulación entre instrumentos de planificación PIDC y los planes institucionales

La articulación de los instrumentos de planificación, para la presente investigación, se refiere al nivel de correspondencia y coherencia entre la apuesta estratégica de largo, expresado en el PIDC plazo y su consecuente nivel institucional pensado para el mediano y corto plazo y que se traduce comúnmente en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI).

Para abordar este tema se ha realizado una entrevista grupal⁴⁶ en base a tres preguntas de discusión relacionada a la articulación que se desea estudiar: (a) Disponibilidad de los instrumentos de planificación, PIDC, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional, (b) El estado de la articulación entre los instrumentos de planificación de la municipalidad, (c) estrategias o iniciativas para la articulación entre los instrumentos de planificación.

Sobre la disponibilidad de los instrumentos de planificación

La municipalidad cuenta en la actualidad con el Plan Integral de Desarrollo Concertado elaborado en el año 2006 y vigente hasta el 2021. Este dispositivo fue aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 139-MVES y en la actualidad se encuentra disponible en el portal de la municipalidad. De acuerdo a lo indicado por los entrevistados, el PIDC no se encuentra con información y contenido actualizados ni se ajusta a las disposiciones metodológicas de la Directiva N°001-2014-CEPLAN. Es por esta razón que está evaluando iniciar dichas actualizaciones aprovechando las metas establecidas en el Plan de Incentivos previstos para el periodo 2006.⁴⁷

Por otra parte, se cuenta también con el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) que para el caso es equivalente al Plan Estratégico Institucional (PEI) dispuesto por CEPLAN como el instrumento de planificación estratégica de mediano plazo. Este instrumento ha sido aprobado en abril del año 2015 mediante Ordenanza Municipal N° 325-2015/MVES, con

⁴⁶ Participaron en la entrevista funcionarios y servidores de la Subgerencia de Planeamiento MVES.

⁴⁷ Para el año 2016 el Plan de Incentivos, promovido por el Ministerio de Economía y Finanzas y CEPLAN, tiene previsto la meta: actualización del Plan de Desarrollo Local Concertado en concordancia con las disposiciones de CEPLAN.

vigencia para el periodo 2016-2018. En opinión de los entrevistados, este instrumento tampoco se encuentra debidamente concordado con lo dispuesto con las normas emitidas por CEPLAN y por ahora no se le toma en cuenta para establecer las prioridades institucionales ni para la gestión de las gerencias de la municipalidad. Se menciona que para el 2016 se va a actualizar el PEI para su aplicación en la entidad.

Finalmente, la municipalidad también dispone del Plan Operativo Institucional (POI). Este instrumento es, por definición, un plan de corto plazo– 1 año – que contiene principalmente los objetivos, acciones, indicadores y metas previstas solo para el ejercicio. El POI 2015 se encuentra aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 284-2015- ALC/MVES y en la actualidad se encuentra en fase de aprobación el POI 2016.

La elaboración de los planes operativos ha tenido un importante impulso y mejora desde el año 2013, especialmente por el enfoque de resultados que se le viene dando y la articulación que propone con los ejes de desarrollo del PIDC. Pese a ello, el POI tampoco se encuentra alineado a los términos y metodología propuestos por CEPLAN.

Importancia de la articulación de los instrumentos de planificación

Para los entrevistados, la articulación entre los instrumentos de planificación incluyendo el presupuesto institucional es de mucha importancia debido a que, *“solo de esta manera, es posible alinear adecuadamente las acciones y sus presupuestos con los propósitos del plan de desarrollo”*. Sin embargo, también indican que dicha articulación debe ser gradual y acompañada con programas de capacitación que permitan a los funcionarios, tener un mayor conocimiento y dominio de estos instrumentos. También se requiere del apoyo político y de la alta dirección para emprender una reforma completa de la planificación y de la gestión municipal.

Estrategia para la articulación entre los instrumentos de planificación

De acuerdo a lo dispuesto en la Directiva N°001-2014-CEPLAN, la secuencia de instrumentos de planificación y la forma cómo estas se articulan obedecen al marco de las fases del proceso de planeamiento estratégico, es decir:

Gráfico 8: Articulación de instrumentos en el marco de las fases de la planeación estratégica



Fuente: CEPLAN, 2014.

Como se puede observar en el gráfico, luego del análisis prospectivo, el primer instrumento de planificación estratégico es el PIDC (para el caso de Villa el Salvador), pensado para el desarrollo territorial. Luego de ello, corresponde la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI), cuyo contenido y concepción parte de la lectura del PIDC. El PEI nace así, como un instrumento tributario del PIDC, por tanto, articulado desde el origen. En base a este mismo principio de contribución, se elabora luego el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Institucional.

De acuerdo a la opinión de los entrevistados, la articulación, concebida a la manera de CEPLAN, no se ha podido cumplir a cabalidad por dos razones principales: (a) el PIDC se encuentra desactualizado y no es concordante con la metodología de CEPLAN, (b) el PEI, denominado Plan de Desarrollo Institucional (PDI) tampoco se encuentra concordado con lo dispuesto por CEPLAN y por ahora no se viene utilizando como instrumento de referencia. Ambas razones describen con claridad el nivel de desarticulación que existe entre los dos principales instrumentos de planificación estratégica de la municipalidad, con lo cual, la gestión institucional queda sujeta a la dinámica puramente operacional regida por la planificación operativa y el presupuesto anual.

Pese a lo anterior, una de las iniciativas más destacadas promovidas por la Gerencia de Planeamiento, racionalización y presupuesto y la Subgerencia de Planeamiento Estratégico y Cooperación Técnica, ha sido sin duda el proceso de reforma en la elaboración del Plan Operativo Institucional (POI). Desde el año 2013 se viene impulsando la articulación de este instrumento con los ejes del PIDC, asociándolos a determinados resultados e indicadores

de desempeño. Este esfuerzo ha requerido de un nuevo diseño de directivas para la formulación del POI, una insistente capacitación y asistencia técnica al personal de las gerencias y el apoyo de la alta dirección para facilitar este proceso sin tropiezos.

El personal de la Subgerencia de Planeamiento, encargado de esta reforma, ha elaborado algunas herramientas de soporte para la elaboración de los planes operativos: la Tabla de articulación con los ejes del PIDC, un documento con los indicadores de desempeño a nivel piloto y una directiva interna para el monitoreo trimestral de la ejecución del POI.

Aún con todo ello, es necesario reconocer que por sí sola, esta iniciativa no puede dar cuenta de toda la implementación del PIDC por muchas razones. En primer lugar, porque la articulación que se plantea entre dichos instrumentos se desarrolla sobre la base de los ejes del PIDC y no sobre los objetivos estratégicos que propone. En segundo lugar, por la ausencia del nivel intermedio de la planificación, es decir, del Plan Estratégico Institucional que opera para el mediano plazo y es el principal instrumento de articulación entre la planificación del territorio y el nivel institucional, y finalmente, porque la implementación del PIDC abarca responsabilidades que trascienden los límites institucionales de la municipalidad y comprometen a otros organismos del Estado e incluso actores económicos y de la sociedad civil.

La articulación de los instrumentos de planificación sigue siendo un desafío pendiente de atender por la Municipalidad de Villa el Salvador. Las importantes iniciativas desarrolladas por la Subgerencia de Planeamiento ayudan mucho a colocar este tema en la agenda política y administrativa, sin embargo, va a ser necesario una reflexión mayor y una reforma que abarque, no solo el nivel operativo de la planificación, sino todo el proceso de planeamiento estratégico de la institución tal como lo entiende CEPLAN.

Aplicación de mecanismos de monitoreo de planes

Este es otro de los indicadores a través del cual se ha querido explorar el conocimiento que tienen las autoridades y funcionarios en materia de monitoreo y evaluación del PIDC o del planeamiento en la institución.

De los 4 regidores entrevistados, ninguno de ellos manifestó conocer que hubiese algún mecanismo o sistema de seguimiento y evaluación del PIDC. Reconocen que ello es importante pero que no se ha implementado estas acciones. Por el lado de los funcionarios, 6 de 10 entrevistados indicaron no conocer ningún mecanismo de monitoreo y evaluación

del PIDC, 1 funcionario señala que nunca se ha hecho el monitoreo y 3 de ellos señalan que se ha realizado el monitoreo y evaluación, pero refiriéndose al POI y al Plan de Incentivos.

De manera similar que para la implementación del PIDC, el monitoreo y evaluación resulta un tema desconocido y ausente para las autoridades y funcionarios de la municipalidad. Esto explica las razones por las que ninguno de ellos manifiesta conocer el nivel de logro de los objetivos estratégicos de dicho plan, con lo cual, queda en evidencia que la planificación del desarrollo en el distrito, luego de la fase de formulación, perdió su peso orientador en la gestión pública municipal, considerando que los entrevistados representan en su totalidad, al nivel superior del Gobierno Local.

6.2 Nivel de aplicación de las funciones gerenciales en los programas y proyectos

Para tener una comprensión y luego, una aproximación del estado de aplicación de las funciones gerenciales en la municipalidad será necesario definir primero a que nos estamos refiriendo. De acuerdo con la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales⁴⁸ y concordante con la Ley de Bases de la Descentralización y Ley Orgánica de Municipalidades, las funciones gerenciales básicas en el sector público se rigen por los siguientes procesos:

- **Función de planificación:** Consiste en el manejo y aplicación de la planificación estratégica y operativa a nivel institucional y en sus respectivas gerencias. Esta función “estará siendo cumplida en la medida que la institución ejecute acciones concretas de manera directa o por contratación, para diseñar o actualizar los planes estratégicos”⁴⁹ (Presidencia del Consejo de Ministros PCM 2016:16)⁵⁰, las políticas públicas o los planes específicos. “Ello, con la finalidad de ponerlos en práctica de manera articulada con la planificación de mediano plazo (multianual) y la planificación operativa (anual) vinculada a los Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA)” (PCM 2016:16).
- **Función normativa:** Es una función típica de las entidades públicas que consiste en la formalización y legalidad que deben tener todos los actos y decisiones del sector público. En el caso de los Gobiernos Locales, esta función se manifiesta por la producción de ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones, entre otros, que les corresponde por ley. “Se considerará que está siendo cumplida en la medida que la institución apruebe con la

⁴⁸ “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 45° Funciones Generales” (Congreso de la República 2002)

⁴⁹ En el caso del gobierno regional, será el Plan de Desarrollo Concertado Regional; en el caso de los gobiernos locales, el Plan de Desarrollo Concertado Local.

⁵⁰ “Resolución de Secretaría de Descentralización 015-2016-PCM Diagnóstico de Capacidades Institucionales para Gobiernos Regionales y Locales” (PCM 2016)

norma respectiva los planes, las políticas, los programas y los presupuestos que cuenten con legitimidad social” (PCM 2016:16), y que se orienten a regular y mejorar la calidad de los servicios.

- **Función de promoción de la participación ciudadana:** “Se entenderá que cumple esta función, si la entidad promueve la participación ciudadana a través de espacios y mecanismos que involucren y fomenten la activa participación de la sociedad civil en la gestión; sea, mejorando su capacidad de diálogo, consulta rendición de cuentas y de análisis de las peticiones ciudadanas” (PCM 2016:16). También se toma en cuenta si la entidad cuenta con procedimientos y plazos para recibir y dar respuestas a las demandas de información que presente la ciudadanía, y; si la información que brinda la institución es comprensible.
- **Función ejecutiva:** Está asociada a la capacidad de implementación de manera eficaz y eficiente los objetivos y metas de los planes estratégicos y operativos. Se considerará que se está cumpliendo cuando la institución organice, dirija y ejecute los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas entregando productos a la población; así como, las actividades necesarias para la mejora de la prestación de los servicios que brinda a la población y que están bajo su competencia.
- **Función de monitoreo o supervisión:** Se refiere al monitoreo o supervisión de la ejecución de las actividades, proyectos y sus respectivas metas, que fueron previstos en la planificación estratégica y operativa. “Se considera que se está cumpliendo cuando la institución fiscaliza la gestión administrativa, el cumplimiento de las normas, los planes, los resultados y la calidad de los servicios” (PCM 2016:16).

Por otra parte, para fines de un mejor análisis de estas funciones, se va a estimar la aplicación de las funciones gerenciales de acuerdo con dos niveles:

- **Las capacidades instaladas,** referido a aquellos recursos o condiciones que se tienen para poder cumplir adecuadamente con las funciones gerenciales. En esta capacidad se estima: el nivel de capacitación del personal, los ambientes de oficina y equipamiento disponible, y la disponibilidad de tecnología para el desarrollo de la función.
- **Las capacidades de aplicación,** que debe entenderse específicamente como el nivel o grado de implementación que se ha alcanzado en cada una de las funciones. Para ello se proponen determinados atributos a evaluar para cada función gerencial.

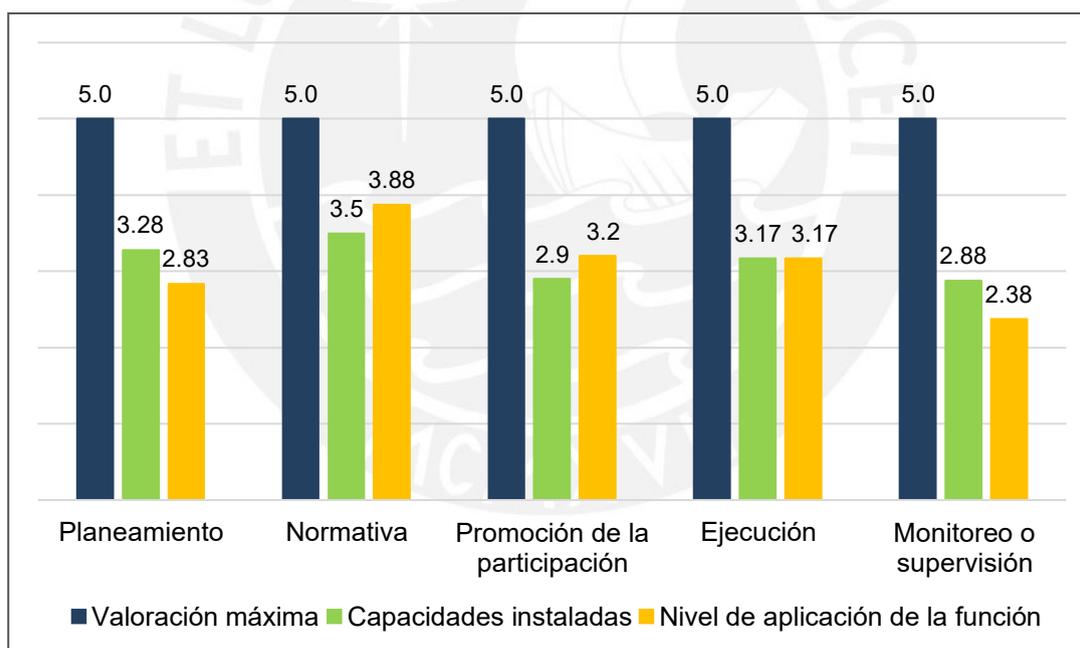
Para estimar el nivel de aplicación de las funciones gerenciales, en las entrevistas realizadas se ha solicitado que los propios funcionarios establezcan una valoración individual de cada función, de acuerdo a cada atributo definido. Para ello se les entregó a una tabla conteniendo la escala de calificación.

Cuadro 11: Escala de calificación para las funciones gerenciales

Escala de valoraciones	
1	Muy en desacuerdo
2	En desacuerdo
3	Medianamente de acuerdo
4	De acuerdo
5	Totalmente de acuerdo

Los resultados de la valoración de las funciones se presentan en el siguiente gráfico.

Gráfico 9: Nivel de aplicación de las funciones gerenciales



Fuente: Municipalidad Distrital de Villa el Salvador, diciembre 2015.

6.2.1 La función de planeamiento

El valor asignado de 3.28 a las capacidades instaladas indica que, de acuerdo a los funcionarios entrevistados, la función de planeamiento dispone medianamente de recursos humanos, personal capacitado, ambientes de trabajo, equipamiento y tecnologías, para el desarrollo de esta función. Sin embargo, se podrá advertir que las capacidades de aplicación

– capacidades funcionales – alcanza el valor de 2.83, que refleja un nivel de implementación de la función por debajo del nivel intermedio.

Cuadro 12: Valoración de la aplicación de la función de planeamiento

Capacidades instaladas	Valor promedio	Nivel de aplicación de la función	Valor promedio
Los funcionarios se encuentran capacitados y manejan adecuadamente los enfoques y herramientas de planeamiento estratégico	3	El PIDC se encuentra actualizado, aprobado y alineado a las normas y metodología de CEPLAN. Ha sido presentado y difundido entre todo el personal de la entidad.	2
El personal técnico se encuentra capacitado y manejan herramientas de planeamiento estratégico	3	El PIDC cuenta con indicadores y metas específicas, según cada objetivo estratégico y Acción Estratégica	2
Los funcionarios y servidores conocen y proponen adecuadamente indicadores y metas para el planeamiento estratégico	3	El PEI se encuentra actualizado, vigente, alineado al PIDC y se encuentra concordado con las normas y metodología de CEPLAN. Ha sido presentado y difundido entre todo el personal de la entidad.	2
Los funcionarios y servidores conocen y manejan conceptos y metodología para la elaboración del POI	3.5	El PEI cuenta con indicadores y metas específicas, según cada objetivo estratégico y Acción Estratégica	2.5
Los funcionarios y servidores conocen y proponen adecuadamente indicadores y metas para el POI de sus respectivas gerencias	3.5	El PEI se encuentra debidamente articulado a los objetivos y estrategias del PIDC.	2
Los funcionarios conocen la metodología o las pautas para realizar la articulación entre el POI y el PEI	3.5	Se cuenta con el POI elaborado, vigente y concordado con las normas y metodología de CEPLAN. Ha sido presentado y difundido entre todo el personal de la entidad.	3.5
El área de planeamiento de la municipalidad dispone de los ambientes y equipos adecuados y suficientes para desarrollar sus labores	4	El POI contiene actividades con indicadores y metas establecidas por cada gerencia	5
El área de planeamiento cuenta con suficiente personal profesional y técnico	3	El POI vigente se encuentra articulado con los Objetivos Estratégicos y Acciones Estratégicas del PEI.	3
Existen aplicativos informáticos de soporte para el proceso de planeamiento estratégico y operativo de la entidad	3	La entidad cuenta con un sistema de indicadores de desempeño municipal	3.5
Promedios de la función:	3.28		2.83

Fuente: Entrevista a funcionarios, diciembre 2015

Elaboración propia.

Dentro de los aspectos calificados como favorables por los funcionarios se encuentran: (a) la aprobación del PDI 2016-2018 como equivalente al Plan Estratégico Institucional, (b) la reforma de la planificación operativa iniciado en el 2013, que orienta las acciones hacia resultados y articula los objetivos operativos con los ejes del PIDC, (c) la elaboración de la matriz de articulación de objetivos operativos con los ejes del PIDC, (d) la elaboración del módulo piloto de indicadores de desempeño.

Los aspectos que inciden negativamente en la aplicación de ésta función son: (a) la desactualización normativa y de contenidos del PIDC, (b) la ausencia de orientaciones y modelos de implementación del PIDC que ha ocasionado que hasta la fecha este importante instrumento no haya sido útil para definir las políticas municipales, (c) la insuficiente articulación de los instrumentos de planificación, (d) la desactualización normativa y metodológica del PDI respecto a lo dispuesto por CEPLAN, (e) el insuficiente conocimiento que tienen las autoridades y funcionarios sobre los alcances y jerarquía del PIDC para la gestión pública municipal.

6.2.2 La función normativa

Como se ha mencionado, la función normativa se refiere a la adecuación formal y legal de las acciones y decisiones del Gobierno Local. Es una función relevante en la medida que a través de ella se logra institucionalizar los procesos, instrumentos, políticas, acuerdos, con los que se gobierna el distrito.

En el gráfico y el cuadro siguiente se puede apreciar que los valores para las capacidades instaladas y el nivel de aplicación de la función superan el valor intermedio establecido (3.00) con lo cual, en ambos casos la función se acerca a estadio aceptable de implementación.

Cuadro 13: Valoración de la aplicación de la función de normativa

Capacidad instalada	Valor promedio	Nivel de aplicación de la función	Valor promedio
El personal encargado de la producción normativa de la entidad se encuentra capacitado de forma adecuada.	4	Existe norma aprobatoria vigente del PIDC y ha sido difundido entre el personal	3.5
La secretaría general cuenta con ambientes y equipamiento adecuado para el cumplimiento de su labor	3.5	El POI anual de la entidad ha sido aprobado y difundido entre el personal	5
Existen aplicativos informáticos de soporte para el trabajo que realiza la secretaría general.	3	Las normas aprobatorias del PIDC y del PEI son accesibles al personal y a la comunidad	5
		Se han emitido políticas municipales en concordancia con el PIDC	2
Promedios de la función:	3.5		3.88

Fuente: Entrevista a funcionarios, diciembre 2015.

Elaboración propia

Los aspectos que más han contribuido al desarrollo de esta función son: (a) los dispositivos que aprueban el PIDC y el PDI de la municipalidad, (b) las normas que aprueban el PIDC y

el PDI son accesibles al personal de la municipalidad y a la ciudadanía, (c) la resolución de alcaldía que aprueba el POI 2015 y su difusión entre el personal.

Pese a estos avances, la función se ha visto disminuida en la medida que: (a) el PIDC y su norma aprobatoria no ha sido adecuadamente difundido entre los funcionarios y el personal de la municipalidad, y (b) el PIDC no tiene la preeminencia que debiera tener para la formulación de las políticas municipales.

6.2.3 La función de promoción de la participación ciudadana

Esa función debe entenderse como aquella promoción de la participación que realizan todas las áreas de la municipalidad – gerencias de línea en especial – y no solo la Oficina de Participación Ciudadana (OPC). Se han definido algunos atributos que, de manera resumida, pueden describir de manera muy próxima el grado de implementación que tiene esta función en toda la institución.

Los resultados indican que, de acuerdo a los entrevistados, el nivel de las capacidades instaladas ha alcanzado el valor de 2.9, por debajo del estadio intermedio establecido, lo que significa que se requiere mejorar aspectos como, la capacitación del personal, mejora de los ambientes y equipamiento para el trabajo y mayor disposición de tecnologías para el buen desarrollo de esta función.

Pese a lo anterior, la implementación de esta función si ha logrado superar el nivel intermedio establecido (3.20) tal como se puede apreciar en el cuadro 14 que se presenta a continuación.

Cuadro 14: Valoración de la aplicación de la función de Promoción de la Participación ciudadana

Atributos	Valor promedio	Atributos	Valor promedio
El personal encargado de la promoción de la participación ciudadana se encuentra suficientemente capacitado para desarrollar su labor	3	La participación de las organizaciones sociales en los presupuestos participativos ha sido adecuada y se ha incrementado en los últimos años	3
Las áreas que promueven la participación ciudadana en la municipalidad cuentan con personal profesional y técnico suficiente	2	Se ha promovido la vigilancia social efectiva por parte de la sociedad civil y se han recibido reportes de vigilancia elaborados por ellos.	2.5
Las áreas que promueven la participación ciudadana en la municipalidad cuentan con personal promotor suficiente	3	Existen canales o mecanismos efectivos para atender y absolver la demanda o reclamos de la ciudadanía	4

Atributos	Valor promedio	Atributos	Valor promedio
Las áreas que promueven la participación ciudadana cuentan con ambientes adecuados de trabajo y equipamiento suficiente.	3.5	Se ha realizado la promoción de la participación ciudadana en torno a los servicios públicos que presta la municipalidad: limpieza pública, seguridad ciudadana, otros.	3
Las áreas que promueven la participación ciudadana cuentan con soporte o aplicativos informáticos para el desarrollo de sus tareas.	3	La municipalidad ha realizado rendiciones de cuenta en base a resultados con una amplia y creciente participación ciudadana.	3.5
Promedios de la función:	2.90		3.20

Fuente: Entrevista a funcionarios, diciembre 2015.

Elaboración propia

Dentro de los aspectos destacables en esta función se pueden mencionar: (a) el desarrollo de los Presupuestos Participativos que cada año se lleva a cabo de acuerdo a la norma y expectativa ciudadana, (b) el fortalecimiento de la participación ciudadana en servicios como la seguridad ciudadana, la educación (el Consejo de Educación), entre otros, (c) las rendiciones de cuenta realizados en el marco de los presupuestos participativos.

Existe sin embargo, algunos aspectos que han limitado la implementación adecuada de esta función: (a) la insuficiente participación de las organizaciones sociales en los presupuestos participativos, (b) las limitaciones de los líderes sociales para asegurar la vigilancia social de la gestión municipal, (c) la limitada promoción de la participación ciudadana en los servicios públicos que se presta.

En general, esta función no ha logrado aplicarse de manera satisfactoria en la municipalidad. Persisten aún, desconfianza y dudas respecto al rol que pueden cumplir los liderazgos sociales, muchas veces vistos como oposición a la gestión municipal y por tanto, limitando su participación. Por otra parte, las organizaciones sociales y sus líderes tampoco se encuentran con las capacidades para asumir, de manera colaborativa, la participación ciudadana en la gestión municipal.

6.2.4 La función ejecutiva

Está asociada a la capacidad ejecutiva y al nivel de implementación que logran respecto a lo planificado o previsto en las políticas municipales. En el cuadro siguiente se puede observar, a opinión de los funcionarios entrevistados, que las capacidades instaladas alcanzan 3.17 de valor promedio y el nivel de aplicación de la función llega también a 3.17, superando el estadio intermedio establecido, pero aún distante de lo que se podría considerar como un nivel aceptable.

Cuadro 15: Valoración de la aplicación de la función ejecutiva

Capacidades instaladas	Valor promedio	Nivel de aplicación de la función	Valor promedio
El personal de las gerencias de línea se encuentra capacitados para la de ejecución de los planes estratégicos	3	Se conoce los avances en la ejecución de los objetivos estratégicos del PIDC a nivel de indicadores y metas.	1
El personal de las gerencias de línea se encuentra capacitados para el proceso de ejecución del POI y de los Programas Presupuestales que le atañen.	3.5	Se conoce los avances en la ejecución de los objetivos estratégicos del PEI a nivel de indicadores y metas	1
Las gerencias de línea cuentan con suficiente personal profesional y especializado para el desarrollo de sus labores.	3	Se ha ejecutado entre el 90% y 100% de las metas previstas en el POI 2015	4
Las gerencias de línea cuentan con suficiente personal operativo para el desarrollo de sus labores.	3	Se ha ejecutado entre el 90% y 100% del presupuesto institucional correspondiente al 2015	4
Las gerencias de línea cuentan con ambientes de trabajo y equipamiento adecuado para desarrollar sus tareas y prestar los servicios públicos.	3.5	El Presupuesto de los Programas Presupuestales ha sido ejecutado en un rango del 90% al 100%.	4
Las gerencias de línea han incorporado tecnologías informáticas para la prestación de los servicios públicos.	3	Las inversiones programadas para el ejercicio han sido ejecutadas de acuerdo a las metas previstas en el POI y el presupuesto institucional.	5
Promedios de la función:	3.17		3.17

Fuente: Entrevista a funcionarios, diciembre 2015.

Elaboración propia.

Dentro de los factores que inciden favorablemente a esta función se encuentra: (a) el nivel de ejecución del POI que alcanza un promedio de 92% a nivel general, (b) la ejecución del presupuesto que al finalizar el año 2015, llega al 90% del gasto previsto, (c) la ejecución de los Programas Presupuestales que alcanzaron el 96.17% al finalizar el año 2015, (d) la ejecución de los proyectos de inversión.

Aún con los avances mencionados, la función ejecutiva se presenta limitada debido principalmente a lo siguiente: (a) el desconocimiento sobre la ejecución del PIDC, (b) se desconoce igualmente cual es el grado de logro de los objetivos estratégicos del PIDC, y (c) el desconocimiento que se tiene respecto a la ejecución del PDI y el logro de sus objetivos.

En general se puede apreciar que la función ejecutiva de la municipalidad se concentra en los aspectos operativos de la gestión municipal (POI, presupuesto, inversión anual), en contraposición, todo lo relacionado a los objetivos estratégicos o a resultados que tiene que ver con los efectos e impactos de la gestión municipal, se desconoce por completo.

6.2.5 La función de monitoreo o supervisión

Es la función gerencial con menor implementación en la municipalidad. Como se puede apreciar, los valores alcanzados para las capacidades instaladas y el nivel de aplicación alcanzan a 2.88 y 2.38 respectivamente, tal como se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 16: Valoración de la aplicación de la función de monitoreo o supervisión

Capacidades instaladas	Valor promedio	Nivel de aplicación de la función	Valor promedio
El personal de la municipalidad se encuentra suficientemente capacitado para hacer el monitoreo de la planificación estratégica (PIDC, PEI).	2	Existen mecanismos o sistemas para el monitoreo del PIDC que se estén aplicando en la actualidad.	1
El personal de la municipalidad se encuentra suficientemente capacitado para hacer el monitoreo de la planificación operativa.	3.5	Existen mecanismos o sistemas para el monitoreo del PEI que se estén aplicando en la actualidad.	1
Se cuenta con mecanismos o directivas para realizar el monitoreo de los planes estratégicos (PIDC, PEI).	1	Existen mecanismos o sistemas para el monitoreo y evaluación del POI que se estén aplicando en la actualidad.	4
Se cuenta con mecanismos o directivas para realizar el monitoreo de los planes operativos.	5	Las gerencias presentan oportunamente los reportes de monitoreo que les corresponde.	3.5
Promedios de la función:	2.88		2.38

Fuente: Entrevista a funcionarios, diciembre 2015.

Elaboración propia.

La municipalidad ha realizado avances importantes en materia de monitoreo de la planificación operativa y del propio presupuesto anual. Se cuenta con directivas y orientaciones específicas para que las gerencias realicen sus reportes de avance del POI, considerando las metas previstas al inicio de año. Situación contraria ocurre con la planificación estratégica, tanto en lo referido al PIDC como en el PDI, en cuyos casos, no se dispone de ninguna orientación clara para el seguimiento que debiera hacerse al cumplimiento de sus respectivos objetivos estratégicos.

En general se ha podido observar que, el análisis de las funciones gerenciales de la municipalidad ha confirmado el estado en que se encuentran las capacidades institucionales de la municipalidad por un lado y el nivel de implementación de la planificación estratégica, específicamente del PIDC. Ambas situaciones deficitarias, describen los factores que no han permitido que el PIDC se haya implementado en el distrito de Villa el Salvador.

6.3 Alianzas interinstitucionales establecidas en el marco del PIDC

En el marco teórico se ha formulado y precisado el carácter estratégico que tienen las alianzas interinstitucionales para la implementación del plan de desarrollo territorial. De acuerdo a las fuentes analizadas, es impensable para un municipio encarar dicha implementación de manera aislada y sin contar con el compromiso de otras entidades públicas que operan en el distrito y que administran importantes recursos – personal, especialistas, infraestructura, presupuesto, relaciones - Organismos que atienden, según sus atribuciones y competencias, diversos servicios públicos que son determinantes para la resolución de algunos problemas críticos de la ciudadanía como, la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la promoción empresarial, la creación de empleo, entre otros que resultan claves para el desarrollo territorial.

Sin embargo, la experiencia en Villa el Salvador nos indica que ello no ha ocurrido así. Lo que se entiende como en planteamiento estratégico de la articulación interinstitucional se ha expresado a lo largo de estos últimos años como coordinaciones puntuales, basadas en la cooperación, y no en la responsabilidad y compromiso, reduciendo así la posibilidad de un abordaje mayor de los objetivos estratégicos y en general de la apuesta que trae consigo el PIDC.

En las siguientes líneas analizaremos los resultados de la investigación en materia de las articulaciones interinstitucionales.

Convenios interinstitucionales

Para explorar el grado de conocimiento que tienen las autoridades respecto a los convenios suscritos en el marco del PIDC, se aplicó la encuesta a 4 regidores de la municipalidad que adicionalmente ocupan cargos de presidentes de comisiones. De todos ellos, 3 manifestaron que desconocían la existencia de convenios formalizados para la implementación del PIDC y solo 1 de los regidores señaló conocer los acuerdos suscritos con la ONG Tarea.

Por el lado de los funcionarios, se encontró que 8 de 10 entrevistados declaran desconocer que se hayan suscrito convenios en el marco del PIDC o para su implementación. Los otros 2 funcionarios señalan que los convenios para la ejecución de obras viales contribuyen al PIDC, pero no indican a que objetivo estratégico.

Lo cierto es que la Municipalidad de Villa el Salvador ha venido suscribiendo acuerdos o convenios con algunas entidades públicas principalmente para la ejecución de obras

públicas. En los últimos años, los convenios más frecuentes han sido con el Ministerio de Vivienda y Construcción, El Poder Judicial, el Gobierno Regional de Lima y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Sin embargo, casi siempre estos convenios obedecieron a la formalización de acuerdos que por necesidad operativa o de permisos jurisdiccionales, se requería para la ejecución de determinado proyecto o programa. En ningún caso dichos convenios se originaron motivados por la implementación del PIDC o en el marco de negociaciones para ello. Lo que se ha venido denominando convenios interinstitucionales, han sido concebidos sobre la base de coordinaciones puntuales, necesidades de coyuntura, muy distantes a la conversación o diálogo que demanda la planificación del desarrollo territorial.

Por supuesto que las inversiones han mejorado mucho el paisaje de Villa el Salvador. Eso no está en discusión. Pero con seguridad éstas se habrían dado igual sin necesidad de planificar el desarrollo y sin que se cuente con ningún plan de desarrollo concertado, poniendo en cuestión, la utilidad de los miles de instrumentos de este tipo que se han elaborado en el país.

Los cuadros siguientes detallan las inversiones realizadas por entidades públicas en el distrito incluyendo las ejecutadas por la Municipalidad de Villa el Salvador.

Cuadro 17: Presupuesto de inversión en viabilidad 2010-2015 / Distrito de Villa el Salvador

Instituciones	Nivel de gobierno	Monto declarado Viable S/	Beneficiarios ¹
FONAFE	Nacional	1,104,136,088.38	1,081,075
Gobierno Regional de Lima Metropolitana	Regional Especial	19,144,706.58	737,666
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Nacional	135,730.00	500
Ministerio de Educación	Nacional	91,549,444.82	59,233
Ministerio de Justicia	Nacional	6,228,063.00	45,580
Ministerio de la Producción	Nacional	4,570,488.00	5,434
Ministerio de Salud	Nacional	2,304,691.80	188,609
Ministerio de Vivienda, C y S.	Nacional	1,731,879.00	49,050
Ministerio del Interior	Nacional	93,718,675.00	8,347,157
Ministerio Publico	Nacional	23,800,368.00	2,565,072
Municipalidad Distrital de Villa el Salvador	Gobierno Local	298,815,952.32	6,792,316
Municipalidad Provincial de Lima	Regional Especial	139,839,765.58	7,519,715
Municipalidad Provincial de Lima-EMAPE	Regional Especial	641,178.40	2,862
SUNAT	Nacional	9,135,531.00	301,726
Total general: S/		1,816,266,510.88	27,773,358

Fuente: Búsqueda avanzada de Proyectos de Inversión Pública, en el distrito de Villa el Salvador, enero 2016

Elaboración: Propia.

Los convenios interinstitucionales, que expresan la formalidad de las articulaciones entre entidades del Estado, tienen en realidad un marco legal muy favorable para su concreción y aplicación en el país. Ya en el marco teórico de la presente Tesis se señalaba que la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, sentaban bases suficientes para echar a andar estas experiencias a nivel de articulaciones intergubernamentales e intersectoriales, en ámbitos territoriales.

En ésta misma línea, las distintas experiencias desarrolladas en otros países refuerzan estas iniciativas considerando sus propias realidades. Por ejemplo, para la ciudad de Barcelona (España) planificación estratégica urbana es *considerada como un buen instrumento para la gestión de las relaciones entre entidades, empresas y administración local* (Pascual Esteve, Joseph, 2001)⁵¹. En el caso de las experiencias de planificación estratégica en Colombia, las articulaciones interinstitucionales se diseñan desde la fase de formulación y se formalizan en la fase de ejecución, con compromisos específicos y presupuestos comprometidos. Un ejemplo de ello es lo expuesto en el plan estratégico⁵² del Atlántico (Colombia) en el cual, la fase de ejecución se inició al concluir el proceso de planificación con el denominado “*continuidad del proceso*” (Departamento Nacional de Planeación 2011:181) y que consistió en las siguientes acciones:

- Gestión desde la Secretaría de Planeación, encargada de mantener el escenario de las reuniones de trabajo con las entidades públicas y empresas para la implementación del plan estratégico.
- Comité interinstitucional, conformado por la alcaldía, instancias públicas descentralizadas, autoridades ambientales, empresas de servicios públicos y organismos del orden nacional.
- Organización de la red de actores, conformadas por mesas de trabajo sectoriales de carácter permanente a través de las cuales se discutan y definan los principales componentes de la agenda a implementar.
- Dinamización de la red de actores corporativos, refiriéndose a instituciones de educación superior, universidades, colegios profesionales, organizaciones culturales.
- Fortalecimiento de la red virtual interinstitucional, con el propósito de fortalecer la comunicación y el posicionamiento del plan estratégico.
- Financiamiento, a partir de compromisos con la agenda y el rol de cada entidad pública u organismo del orden nacional.

⁵¹ Esteve, Joseph María, 2001, “De la Planificación a la Gestión Estratégica de las ciudades”, Diputación de Barcelona, Elementos de Debate Territorial, Barcelona, España.

⁵² Plan Estratégico Territorial denominado “Agenda Atlántico 2020”, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

- Determinación de la ruta de acción, para la fase de implementación y que debe ligarse a la elaboración de las correspondientes “rutas” mediante las cuales se precisen tanto los mapas interinstitucionales (determinación de organismos y dependencias por niveles gubernamentales, incluidos los privados) requeridos.

Espacios de participación constituidos en el marco del PIDC

Los espacios de participación, a diferencia de aquellos que se promueven con las instituciones públicas, se conciben para el concurso de otros actores de la sociedad civil como: (a) los empresarios, (b) las universidades públicas y privadas, entidades de educación técnica e instituciones tecnológicas, (c) organizaciones sociales.

Esta diferenciación es relevante en la medida que, en el proceso de implementación del PIDC, no todos cumplen los mismos roles, no todos pueden aportar de la misma manera y ninguno tiene el mismo grado de responsabilidad y competencias como los actores del sector público.

Los espacios de participación constituyen aquellas instancias, necesarias y permanentes, a través de las cuales los actores pueden aportar, decidir y comprometerse con la planificación estratégica del desarrollo. No hay otra manera efectiva de hacerlo. Por ello, la creación de estos espacios resulta imprescindible si se tiene la convicción del valor que tiene la participación ciudadana en la promoción del desarrollo.

Para conocer el nivel de creación o de funcionamiento de estos espacios públicos, se entrevistaron a funcionarios de la municipalidad para responder sobre el tema. 6 de 10 funcionarios entrevistados respondieron que no se han creados espacios de participación en para la implementación del PIDC, los otros 4 mencionaron la existencia de espacios en las cuales participan las organizaciones vecinales, como CODISEC (Consejo de Seguridad Ciudadana), Consejo de Educación y mesas de trabajo para tratar el comercio ambulatorio.

Ante esta misma cuestión, 3 de 4 regidores entrevistados respondieron que no se han creado ningún espacio de participación en relación al PIDC, 1 de ellos indicó que desearía participar en espacios de deporte, cultura y educación.

La apreciación de las autoridades y funcionarios, es en el fondo, el reconocimiento de la ausencia de iniciativas para promover, no solo los espacios de participación sino, para hacer viable el PIDC y el desarrollo territorial. Aquí la reflexión no solo se limita a las posibilidades de implementar dicho plan sino, a la importancia que tiene este instrumento para las

autoridades y funcionarios de la municipalidad. Si no se tiene esta valoración, cualquier ejercicio de planificar el desarrollo, menos aún de implementarlo, será en vano.

6.4 Nivel de valoración del PIDC de los líderes de las instituciones públicas, privadas y de las organizaciones sociales.

La valoración como concepto, está relacionada a la importancia que una persona o grupo da a cierto elemento o situación existente. Es la consideración o jerarquía que se le da a algo, porque resulta importante, atractivo o responde al interés objetivo o subjetivo de una persona o colectivo.

El PIDC es el instrumento pensado para promover el desarrollo de Villa el Salvador, tiene por tanto una jerarquía mayor en la medida que se entiende que, en dicho plan, se consolida la mayoría de intereses y demandas de la ciudadanía. Por lo tanto, se espera que debiera tener una alta valoración por parte de quienes lo consideran así.

Para tener un acercamiento de esta valoración, se han realizado entrevistas a directivos de las entidades públicas que operan en el distrito y a líderes y lideresas de las organizaciones sociales. En total se han entrevistado a 14 directivos de distintas entidades del Estado, universidades, instituciones educativas, de la red de salud, la policía nacional, entre otros activos en el distrito.

Nivel de conocimiento del PIDC de los líderes de las instituciones públicas

El siguiente cuadro resume las respuestas ofrecidas por los directivos de las instituciones públicas respecto al PIDC.

Cuadro 18: Respuestas consolidadas – Muestra de Directivos de entidades públicas

	Preguntas agrupadas	Respuestas agrupadas
1	Conocimiento sobre el PIDC	6 de 14 directivos indican conocer el PIDC y sus objetivos. 8 de ellos manifiestan no conocerlo y no haber accedido a dicha información.
2	Valoración y uso del PIDC en sus respectivas instituciones	6 de 14 directivos de califican el PIDC como importante para la gestión de su entidad, sin embargo, 8 de ellos señalan que dicho instrumento es de baja o de ninguna importancia.

	Preguntas agrupadas	Respuestas agrupadas
3	Alianzas interinstitucionales con la municipalidad en el marco del PIDC	6 de 14 directivos señalan no haber suscrito convenios o acuerdos formales con la municipalidad. Solo 2 de ellos reconocen haber escuchado sobre los convenios con el Ministerio de Trabajo para el funcionamiento del CIL y 1 de ellos sobre el convenio para el patrullaje integrado con la PNP. 2 manifiestan realizar acciones de cooperación en beneficio a la comunidad.
4	Conoce como se viene implementando el PIDC	11 de 14 directivos manifiestan desconocer la forma como se viene implementando los acuerdos del PIDC. Los 3 entrevistados restantes señalan conocer algunas iniciativas aisladas o priorizando sobre algunos aspectos.
5	Pasos que podrían darse para la implementación del PIDC	Los directivos entrevistados coincidieron en algunos pasos que, para ellos, son necesarios para la implementación del PIDC. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar a conocer el PIDC y posicionarlo ▪ Concretar el Comité de Gestión del Desarrollo ▪ Generar coordinaciones interinstitucionales ▪ Concertar con organizaciones sociales, empresariales y productivas ▪ Socializar la ejecución

Fuente: Entrevistas a Directivos de instituciones públicas, diciembre 2015.

Elaboración propia

Las respuestas consolidadas dan cuenta del estado del conocimiento y valoración del PIDC por parte de los directivos. En primer lugar queda de manifiesto el elevado desconocimiento que se tiene de dicho instrumento y la baja importancia que le dan como instrumento para sus respectivas instituciones. En un contexto así, queda claro las dificultades que se tiene para poder concertar compromisos de ejecución o de contribución con la ejecución del PIDC. La Posibilidad de la articulación interinstitucional, presentada como un aspecto imprescindible para la implementación de los planes de desarrollo, queda limitada ante una situación de esta naturaleza y sin viabilidad concreta.

De acuerdo a la experiencia colombiana, los actores del sector público, y los que no lo son, forman parte del proceso completo del planeamiento estratégico territorial. Es decir, su presencia es garantizada en la fase de formulación y luego en “*la continuidad del proceso*” donde se proponen las articulaciones interinstitucionales, las redes virtuales de instituciones públicas, entre otras acciones que hacen posible la implementación del plan.

Nivel de conocimiento del PIDC de los líderes de las organizaciones sociales

Con otros roles y responsabilidades, el concurso de las organizaciones sociales resulta determinante para legitimar el proceso de planificación e ingresar con buena base a la fase

de implementación. Como se ha mencionado, este plan consolida los intereses y expectativas de la ciudadanía, por tanto, si este es el supuesto, la valoración que tenga la sociedad de dicho instrumento, expresa en sí mismo la legitimidad y la aceptación de su preeminencia. De allí que conocer el estado de valoración que tienen los líderes sociales del PIDC es esencial para determinar su viabilidad política.

Cuadro 19: Respuestas consolidadas – Muestra de líderes de organizaciones sociales

	Preguntas agrupadas	Respuestas
1	Conocimiento sobre el PIDC	8 de 13 líderes de las organizaciones sociales indican conocer el PIDC y los 5 restantes señalan no conocerlo.
2	Valoración y uso del PIDC en sus respectivas organizaciones	6 de 13 consideran que tiene importancia para el funcionamiento de sus organizaciones porque pueden conseguir algo. Los 7 líderes restantes señalan que no tiene importancia para la marcha de sus organizaciones.
3	Participación en la formulación del PIDC	7 de 13 organizaciones indican haber participado en la formulación del PIDC.
4	Conoce como se viene implementando el PIDC	8 de 13 líderes manifiestan no conocer como la municipalidad viene ejecutando el PIDC. Los restantes indican que solo se realiza el presupuesto participativo y se ejecuta un solo eje. No se apoya a la educación.
5	Pasos que podrían darse para la implementación del PIDC	Los líderes de las organizaciones sociales coinciden en señalar los pasos siguientes para la implementación del PIDC. <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Seguir trabajando con las organizaciones sociales</i> ▪ <i>Constituir mesas de trabajo para evaluar el avance del plan</i> ▪ <i>Rendición de cuentas</i> ▪ <i>Elaborar planes específicos por cada línea</i> ▪ <i>Elaborar proyectos</i>

Fuente: Entrevistas a Directivos de instituciones públicas, diciembre 2015.

Elaboración propia.

Los resultados nos permiten apreciar el elevado desconocimiento que tienen los líderes entrevistados del PIDC y de la importancia para el desarrollo territorial. De acuerdo a sus respuestas, se puede advertir la baja importancia que se le otorga a este instrumento y el bajo uso para la marcha de sus organizaciones. Este es un contexto claramente desfavorable para la viabilidad del PIDC y que atenta incluso, contra la legitimidad que podría tener aún este instrumento.

En Villa el Salvador existen importantes organizaciones sociales y con liderazgos fuertes. Esto le da mayor gravedad al asunto en la medida que sus apreciaciones tienen mayor significación para la suerte futura del PIDC. Una explicación a esta situación podría aludir a la ausencia de comunicación y posicionamiento del PIDC durante estos años, sin embargo, existe una suerte de desconfianza debido al largo silencio que se ha tenido luego de la formulación del PIDC en el año 2005, que fue para muchos, una experiencia muy participativa y despertó expectativas que luego fueron perdiendo dinamismo.

Grado de uso del PIDC para determinar las prioridades de gestión en las instituciones públicas

En el cuadro siguiente se describen las respuestas a las interrogantes sobre el uso que se le asigna al PIDC al momento de desarrollar los planes institucionales. Como se podrá observar, dichas respuestas no sorprenden si nos remitimos a los resultados del subcapítulo 6.3.1 en la cual quedó de manifiesto el limitado conocimiento y valoración que se le otorga al PIDC.

Cuadro 20: Respuestas consolidadas – Muestra de Directivos de entidades públicas

	Preguntas agrupadas	Respuestas agrupadas
1	Se consideró el PIDC para definir los objetivos o planes de trabajo de su institución.	8 de 14 manifiestan que nunca o no conocía el PIDC como referencia para definir sus objetivos o planes, 2 de ellos responden que si lo consideran y 1 que lo considera casi siempre.
2	Las acciones que se aprueban de su institución consideran como referencia lo propuesto en el PIDC.	9 de 14 señalan que nunca o casi nunca, 4 indican que si lo toman como referencia y 1 solo lo considera cuando tiene que formular proyectos.

Fuente: Entrevistas a Directivos de instituciones públicas – Elaboración propia, diciembre 2015.

Posiblemente el bajo uso del PIDC como referencia para la elaboración de los planes se deba al desconocimiento que tienen de este instrumento. Pero también puede estar sucediendo que, aun conociéndolo, no les resulte útil debido que este plan no recoge del todo las prioridades o expectativas que tienen. Aquí cabe destacar nuevamente la importancia que tienen estos directivos como actores, tanto para la fase de formulación del plan, donde pueden contribuir a precisar objetivos estratégicos y acciones relevantes para sus instituciones, como para la fase de implementación, donde pueden definir acciones y asignar recursos de manera alineada a los propósitos del PIDC.

7. CONCLUSIONES

7.1 El nivel de conocimiento en materia de diseño y gestión de políticas públicas

Los resultados indican que los regidores entrevistados muestran un bajo manejo conceptual e instrumental de las políticas públicas. Tienen nociones de lo que significa, en términos de las acciones que implican, pero no logran identificar claramente la importancia que tiene para el gobierno local ni el proceso que se requiere para su formulación. Con frecuencia confunden las políticas con actividades o con la ejecución de obras, categorías que les son más familiares y con los cuales discurre su diaria relación con sus colegas, funcionarios y vecinos.

Sin embargo, en el ejercicio cotidiano de sus funciones, los regidores sí vienen participando en la formulación de políticas, aunque no estén muy conscientes de ello ni tengan el dominio metodológico suficiente. Prueba de ello son las ordenanzas que aprueba el Concejo o sus resoluciones, ambas conforman las normas que comúnmente expresan las políticas municipales y son precisamente aprobados por los regidores y la alcaldía.

Más allá del manejo conceptual e instrumental de las políticas públicas, subyacen elementos culturales que caracteriza a la gestión pública y en particular de las municipalidades. La idea de las políticas públicas como instrumentos de Gobierno puede estar muy distante de lo que los regidores entienden como su función principal. La población los ha elegido para que hagan obras, para que resuelvan sus problemas cotidianos y canalicen sus demandas. Si ello no ocurre entonces no está ejerciendo bien su función y son cuestionados por los electores. Este pragmatismo en la demanda ciudadana se traslada a los gestores públicos y configura *“la manera adecuada de ejercer la función pública”* dando lugar a una respuesta igualmente pragmática. Bajo este razonamiento, un regidor será exitoso en la medida consiga obras o beneficios directos para su gente.

El riesgo de todo ello es que, bajo ese pragmatismo, pueden estar quedando invisibles un sinnúmero de problemas mayores, que afectan de manera grave a la ciudadanía y que no pueden ser resueltos con una sola actividad o un proyecto puntual. Por lo general los regidores no advierten eso y no terminan de comprender que las políticas públicas pueden ayudar a resolver esos problemas, desde una mirada integral y más sostenible.

Lo cierto es que la Municipalidad de Villa el Salvador tiene un desafío importante respecto al perfil de autoridades, más cercanas a las políticas públicas y al desarrollo del territorio en su conjunto.

De manera muy similar al de los regidores, los funcionarios de la municipalidad tampoco muestran mayor dominio conceptual y metodológico de las políticas municipales. Ganados por el activismo cotidiano, la contingencia y la precariedad de sus cargos, operan bajo agendas de corto plazo y respuestas rápidas. Salvo algunos pocos, buena parte de los funcionarios no reconoce aún la importancia de impulsar una gestión municipal en base a políticas públicas o respuestas estratégicas a los problemas de la ciudadanía.

7.2 Conocimiento sobre el PIDC y el proceso de su implementación

Tanto las autoridades como los funcionarios muestran un mediano conocimiento del PIDC, reconociéndolo como un instrumento participativo, que recoge las demandas ciudadanas y que en general contiene los lineamientos para promover el desarrollo del distrito. En el caso particular de los funcionarios, buena parte de ellos manifestaron que, la programación de sus actividades se encuentra articulada a los ejes del PIDC. Este intento de articulación es positivo y de hecho se produce en alguna medida, sin embargo, resulta incompleto y poco consistente en tanto no se dispone del principal instrumento articulador que, para el caso, está representada por el Plan Estratégico Institucional.

El conocimiento que se tiene del PIDC es insuficiente si consideramos la calificación y posición de los entrevistados. Los regidores son, por mandato legal, miembros del estamento de gobierno que cumple funciones normativas y fiscalizadoras del gobierno local, mientras que los funcionarios entrevistados forman parte de la alta dirección administrativa de la municipalidad, decisores e implementadores de las políticas y de la prestación de los servicios públicos. Se está hablando entonces, del nivel superior del gobierno local, de los principales actores llamados a promover el desarrollo territorial y que, en contraposición a ello, desconocen en buena parte, la utilidad y jerarquía que tiene el PIDC para dicha finalidad.

En relación al proceso de implementación del PIDC, las respuestas de las autoridades y funcionarios aluden principalmente a las iniciativas en materia de infraestructura, servicios públicos y el Presupuesto Participativo. Se desconoce la necesidad de pensar y diseñar un modelo o estrategia de ejecución del PIDC y en su mayoría, tampoco conocen experiencias o modelos de implementación de la planificación territorial.

Lo cierto es que la implementación del PIDC es una “caja vacía”, un tema no tratado a nivel de las autoridades y de la alta dirección. Es un desconocido que de alguna forma, está definiendo la suerte del PIDC y de los planes concertados, que por miles, se han venido elaborando en el país con similar destino.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, hay un tema cultural que rige la planificación en el sector público y en particular en las municipalidades. Lo estratégico no está en la cultura de los gestores públicos, ni el largo ni el mediano plazo. La cultura en estos medios tiene sustento en la idea del corto plazo, en la gestión pública basada en las contingencias y en el pragmatismo que nuevamente se menciona.

Lo estratégico, pensamiento y acción, tiene que hacerse de un lugar en la gestión pública de las municipalidades. Su sola presentación no la “culturiza”, por ello, es conveniente que CEPLAN, más que un organismo rector tradicional, le dé un contenido pedagógico a la rectoría, más dialogante y docente, que normativo o mandatorio.

7.3 Articulación entre instrumentos de planificación PIDC y plan operativo institucional

Muy relacionado a lo anterior, la idea de la articulación entre los instrumentos de planificación o articulación interna de los instrumentos no ha sido del todo comprendida y desarrollada. Un primer aspecto que da cuenta de tal desconocimiento está relacionado con la jerarquía y secuencia de dichos instrumentos. Una secuencia que CEPLAN lo ha definido de forma adecuada y que debería tenerse en cuenta cada vez que se realice el ejercicio de la articulación.

El destacado esfuerzo que viene realizando la municipalidad para articular el POI con el PIDC, desde hace tres años, ha permitido que los funcionarios asuman gradualmente como referencia lo establecido en el PIDC, sin embargo, este esfuerzo requiere corregir algunos aspectos de consistencia importantes para la coherencia del planeamiento: (a) la necesidad de incluir en el proceso de articulación al PDI, y (b) la necesidad de articular el POI con los objetivos estratégicos y Acciones estratégicas, y no con los ejes del PIDC tal como se viene haciendo hasta la fecha.

A la secuencia de articulación POI-PIDC le falta un nivel intermedio, de mediano plazo y de naturaleza programática. Este nivel intermedio es precisamente el Plan Estratégico

Institucional o PDI como lo denominan en la Municipalidad de Villa el Salvador. Por otra parte, articular los objetivos y acciones del POI con los ejes estratégicos del PIDC equivale a conectar dicho instrumento con la superficie del PIDC y no con su contenido o su base, que es donde se encuentran los objetivos estratégicos y las Acciones estratégicas, sus indicadores y metas.

La articulación de los instrumentos de planificación es de vital importancia para allanar el camino hacia la implementación del PIDC. La relación consistente y coherente entre el planeamiento estratégico y el planeamiento operativo es una condición técnica necesaria para el diálogo productivo entre el largo, mediano y corto plazo. Para ello existen, felizmente, suficientes enfoques y herramientas, el Marco Lógico entre ellos, o los modelos lógicos que fueron utilizados inicialmente en la elaboración de los Programas Presupuestales.

7.4 Nivel de aplicación de las funciones gerenciales en los programas y proyectos

Para continuar con el esquema de valoración de las funciones gerenciales, podemos decir que, de un puntaje máximo de 5, la Municipalidad de Villa el Salvador ha obtenido una calificación de 3.09 en cuanto nivel de aplicación de las funciones gerenciales. Ello significa que ha alcanzado un nivel intermedio de avance, siendo los factores menos desarrollados, la función de monitoreo y la de planeamiento. Este último afectado específicamente por el insuficiente desarrollo de la planificación estratégica en la municipalidad.

Cuadro 21: Resumen del nivel de aplicación de las funciones gerenciales – Municipalidad Distrital de Villa el Salvador

Funciones	Máxima valoración	Capacidad instalada	Capacidad de funcionamiento
Planeamiento	5.0	3.28	2.83
Normativa	5.0	3.50	3.88
Promoción de la participación	5.0	2.90	3.20
Ejecución	5.0	3.17	3.17
Monitoreo o supervisión	5.0	2.88	2.38
Promedios	5.0	3.14	3.09

Fuente: Entrevistas a funcionarios de la MVES, diciembre 2015.

Elaboración propia.

Otro aspecto vinculado al desarrollo de las funciones gerenciales corresponde a lo que se ha denominado, las capacidades instaladas. En este caso, se ha determinado, a partir de las entrevistas auto evaluativas, que se requiere una mayor atención por parte de la municipalidad, para garantizar la disponibilidad suficiente de personal, la capacitación,

disponibilidad de ambientes de trabajo y tecnologías aplicadas a los procesos inherentes de cada gerencia.

7.5 Alianzas interinstitucionales establecidas en el marco del PIDC

Las alianzas interinstitucionales, en el caso de la Municipalidad de Villa el Salvador, se ha limitado a la suscripción de convenios o acuerdos para la ejecución de proyectos y obras, resultando muy positivo para el distrito y el bienestar de los vecinos. Estos acuerdos y convenios se han originado por lo general, a iniciativa de las entidades públicas cuya programación de inversiones incluía al distrito de Villa el Salvador y por tanto, se requería de las autorizaciones y permisos de la municipalidad por razones de jurisdicción o competencia, necesarios de resolver antes de ejecutar la inversión. En algunos casos, dichos acuerdos incluían también cofinanciamiento, vía disponibilidad presupuestal o a través de compromisos para asumir parte de la ejecución física de la inversión.

Las alianzas interinstitucionales, así pensadas, tienen poco que ver con aquellas que se requieren para el proceso de implementación del PIDC, considerando que, para este caso, la base de los acuerdos o la negociación, no son los proyectos o actividades sino los objetivos o resultados en el desarrollo territorial, por supuesto, expresados en intervenciones específicas y debidamente financiados. La ejecución del PIDC pierde viabilidad sin la articulación interinstitucional, sin el concurso de las entidades públicas que operan en el distrito y que disponen de recursos, que bien alineados a los objetivos estratégicos, haría más eficiente y eficaz el rol del sector público en el desarrollo territorial.

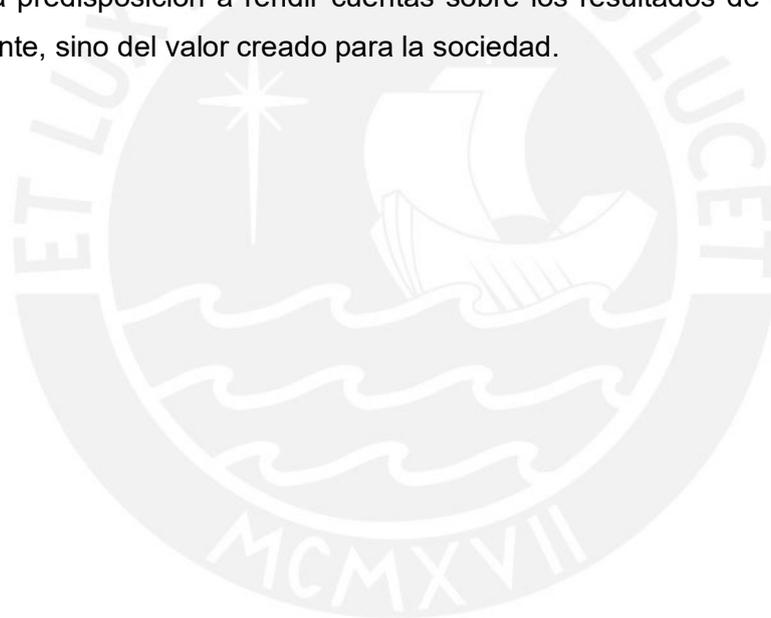
Pero hay que entender también que la articulación interinstitucional no solo se inicia o concibe en la fase de construcción o ejecución. Un primer paso es sin duda, el compromiso de estas instituciones en la fase de formulación del plan de desarrollo; En realidad, es desde esos primeros momentos de diseño en que la articulación interinstitucional inicia su gestación que se plasma luego en su posterior maduración en la fase de implementación del Plan.

En general el proceso de implementación del PIDC en el distrito de Villa el Salvador no ha logrado su concreción debido fundamentalmente a la baja internalización que ha tenido dicho instrumento en la dinámica institucional de la municipalidad y que alcanza tanto al estamento político como al cuerpo de gerentes de mayor jerarquía.

Los resultados han puesto en evidencia las insuficientes capacidades institucionales que se reflejan principalmente en el limitado conocimiento del PIDC y su importancia para el

desarrollo territorial, la ausencia de una estrategia integral que dé cuenta de los mecanismos necesarios para la fase de implementación, las limitadas capacidades para planificar y ordenar el tramado de articulaciones y compromisos con otros entes del Estado, agentes económicos locales y sociedad civil, y finalmente, la incompreensión de la necesidad política y técnica de trascender la fase formal de planificación y dar curso a la acción concreta como respuesta institucional a la demanda de desarrollo de los ciudadanos y ciudadanas del distrito.

Ha jugado en contra de la implementación, los rasgos culturales que predominan en el ejercicio de la política nacional y donde lo estratégico casi siempre queda a la zaga. La importancia de responder a demandas de corto plazo, el populismo como estrategia de legitimidad social, la idea de la discontinuidad de la gestión pública que no contribuye a pensar en políticas sostenibles en el entendido que todo comienza de nuevo cada cuatro años y la poca predisposición a rendir cuentas sobre los resultados de desarrollo, no del gasto únicamente, sino del valor creado para la sociedad.



8. PROPUESTAS

8.1 Pautas para el proceso de formulación e implementación de la planificación estratégica en un municipio.

En las siguientes líneas se presentan los criterios y esquema de los aspectos de mayor relevancia que involucra el proceso de formulación e implementación de los planes de desarrollo territorial.

8.2 Criterios generales

- **La planificación y ejecución de los planes de desarrollo constituye un solo proceso estratégico:**

Que se sustenta en decisiones políticas e institucionales del más alto nivel en el ámbito local. No es una decisión única del Gobierno Local sino incluye necesariamente las decisiones y compromisos de las entidades públicas que intervienen directa o indirectamente en el territorio.

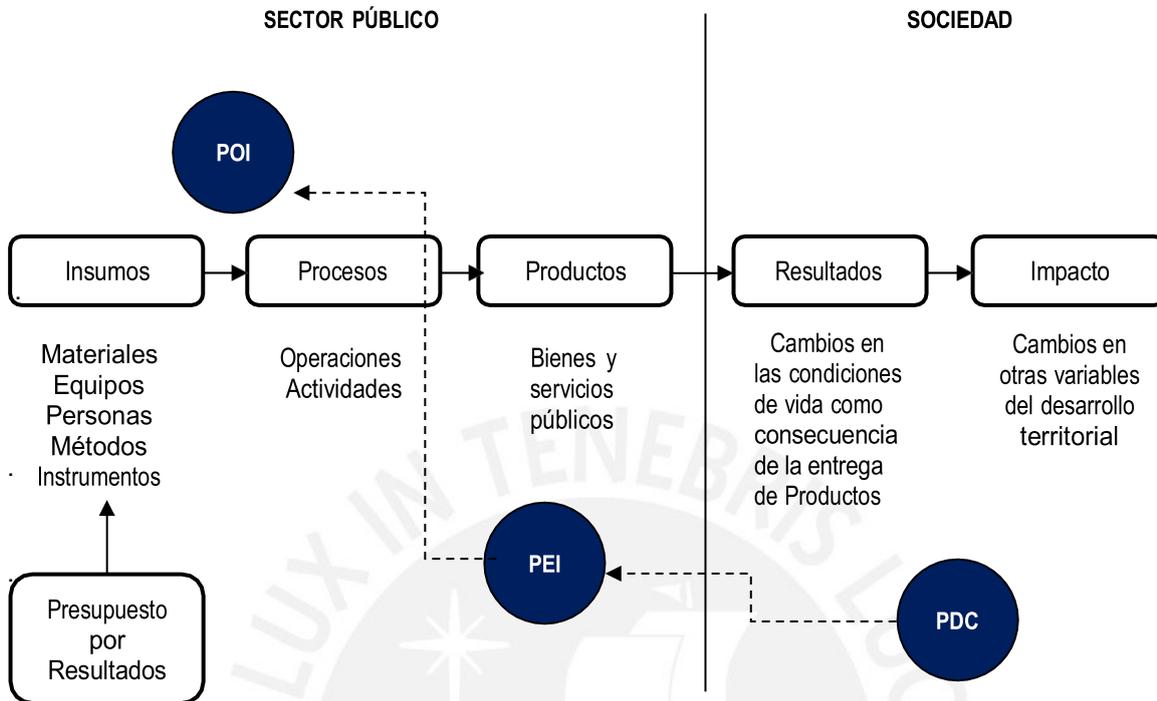
Deberá entenderse que las fases de formulación, ejecución y monitoreo son momentos diferenciados pero que forman parte de un solo proceso indivisible y cuya viabilidad política y técnica se sustenta en tal integración. Cerrar una de estas fases sin abrir la otra, representa la fractura de dicho proceso y su inviabilidad como estrategia de desarrollo.

- **La planificación y ejecución de los planes de desarrollo se orientan a la creación de valor público:**

Para ello, las estrategias definidas en las fases de formulación y ejecución deberán mantener una rigurosa consistencia entre las intervenciones públicas – acciones estratégicas o productos y regulaciones de la política – con los resultados u objetivos estratégicos que se definen para la sociedad en su conjunto. Los Objetivos Estratégicos constituyen para todo fin, el valor público que expresa en términos de beneficios y cambios en las condiciones de vida de los/as ciudadanos/as.

El siguiente diagrama ilustra esta cadena lógica entre tales intervenciones y los resultados esperados.

Gráfico 10: La cadena de valor y el proceso de planificación y ejecución de Sotelo Maciel, Argentina, adaptación de los tesistas



- **La participación ciudadana es consustancial con el proceso de planificación e implementación del plan de desarrollo:**

Por tanto, no será posible desplegar una iniciativa de esta envergadura sin el concurso de los distintos tipos de actores: económicos, educacionales o tecnológicos y organizaciones sociales de base.

La participación ciudadana no solo es una condición necesaria de legitimidad de estos procesos sino, una condición para la creación de valor a partir de los compromisos y obligaciones de las entidades públicas intervinientes en la planificación y ejecución. Para ello, el Gobierno Local deberá impulsar espacios institucionalizados de participación, fomentando y fortaleciendo los liderazgos locales y sus propias organizaciones.

Existirán espacios institucionalizados de participación para las fases de planificación, ejecución y monitoreo, dando cuenta de las necesidades técnicas que demandan tales espacios con el apoyo de las entidades públicas que operan en la localidad.

- **El Gobierno Local y las entidades públicas intervinientes en el ámbito local constituyen actores obligados:**

El liderazgo del gobierno local y la corresponsabilidad de las distintas entidades públicas intervinientes en la localidad no constituyen asuntos opcionales o de libre elección. El liderazgo y la corresponsabilidad para el desarrollo territorial provienen de los respectivos mandatos y normas específicas que rigen para cada entidad, por lo tanto, el ejercicio de dichas responsabilidades es obligatorias y resultan condiciones imprescindibles para la viabilidad de la implementación de los planes de desarrollo.

- **La articulación – intergubernamental e intersectorial - es el principal instrumento de implementación del plan de desarrollo.**

La articulación se entenderá como la conjunción de iniciativas previamente concertadas, para la implementación de acciones que contribuyan al logro de los objetivos estratégicos. A nivel local, la respuesta institucional desde el Estado, se desarrolla en base a acuerdos y compromisos tomando en cuenta mecanismos que contribuyan a la institucionalización de tales articulaciones. Las Mesas de Trabajo o los Equipos Multisectoriales con programas multianuales de actuación serán los principales mecanismos de concertación a este nivel.

- **La implementación de los planes de desarrollo demanda la intervención de los emprendimientos privados.**

El desarrollo territorial va más allá de lo que las entidades públicas puedan lograr con sus intervenciones. La participación de las empresas, inversionistas y actores económicos en general es otra de las condiciones imprescindibles para la fase de formulación e implementación de los planes de desarrollo. El aprovechamiento responsable de los recursos locales, la generación de riqueza, la ampliación de la oferta laboral y el desarrollo económico propiamente dicho, son principalmente, consecuencia de los emprendimientos privados y por tanto, corresponderá a las entidades públicas, promover las condiciones necesarias para que tales iniciativas puedan darse e incrementarse en la localidad.

8.3 Marco del proceso de planificación estratégica territorial

En las siguientes líneas se presenta una propuesta de lo que correspondería un proceso de planificación estratégica territorial que articula las fases de formulación, ejecución y pautas para el monitoreo, aplicados a los municipios.

La propuesta no pretende ser completa ni tampoco original. Su principal intención es relevar la importancia de pensar el proceso de implementación que debe seguir a la fase de formulación de los planes de desarrollo concertados, sean locales o regionales. Ello implica comprender en primer lugar, que la implementación es la acción, es la gerencia en pleno ejercicio, es la movilización y concreción de todo lo discutido y acordado en la fase de formulación; en segundo lugar, es comprender la necesidad de materializar la participación multiactoral y los compromisos de cada quien durante todo el proceso de implementación, y finalmente, ser conscientes que planificar el desarrollo termina siendo una apuesta, sujeta al juego de la realidad y por tanto predispuesta a un contexto cambiante y con riesgos que van surgiendo en el camino de la implementación.

Para su elaboración se ha tomado siguientes referencias:

- El planteamiento del “*proceso de la planificación estratégica prospectiva*” que se presenta en la Maestría en Gerencia Social (PUCP) elaborado en los materiales de estudio del profesor Joel Jurado y que se presenta en el Grafico 4 de la presente tesis.
- El proceso de planeamiento estratégico aprobado por CEPLAN y presentado en la Directiva N°001-2014-CEPLAN;
- La propuesta de articulación de instrumentos de planificación desarrollado en la experiencia chilena, “Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial”; y,
- “Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de Desarrollo Territorial”, documento del Departamento Nacional de Planeamiento, Colombia.

La terminología utilizada ha sido concordada, en aquello que ha sido posible, con lo dispuesto en el marco normativo que rige el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico⁵³.

⁵³ Decreto Legislativo N°1088 Ley de creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Para fines de ordenamiento, se presenta en primer lugar el marco del proceso de la planificación territorial compuesto por 5 fases articuladas: (a) la Fase Estratégica, (b) la Fase Institucional, (c) Planes sectoriales, (d) Planes integrados y, (e) Ejecución; en segundo lugar, en concordancia con el objetivo de la tesis, se desarrolla con mayor detalle las estrategias y pautas para la fase de ejecución⁵⁴ que podrían ser aplicadas en los municipios del país, finalmente, se proponen criterios y pautas para el monitoreo que acompañaría a esta fase.



Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N°026-2014-CEPLAN/PCD que aprueba la Directiva N°001-CEPLAN/PCD. 2014

⁵⁴ Para la presente tesis, la implementación o ejecución del plan de desarrollo son conceptos equivalentes.

Gráfico 11: Marco del proceso de planificación estratégica territorial – nivel municipios

Marco del proceso de planificación estratégica territorial – nivel municipios						
Proceso de planeamiento	Planificación para el desarrollo territorial	Etapa de formulación de planes			Articulación	Ejecución de planes
		Fase estratégica	Fase institucional	Planes sectoriales	Planes integrados	Ejecución
		PDLC: escenario apuesta, visión, objetivos estratégicos, Acciones Estratégicas	PEI Gobierno Local: misión, objetivos estratégicos, Acciones estratégicas	Planes estratégicos sectoriales en el territorio, otras entidades públicas	Programas presupuestales con articulación, acuerdos de cofinanciamiento, alianzas público - privado	Plan Operativo Institucional, ejecución presupuestal, seguimiento y monitoreo
	Horizonte	Largo plazo	Periodo de gobierno	Periodo de gobierno	Periodo de gobierno	Anual
Actore	Entidades públicas obligadas	Gobierno local, entidades públicas que operan en el territorio	Gobierno local	Entidades públicas que operan en el territorio	Gobierno local, entidades públicas que operan en el territorio	Gobierno local, entidades públicas que operan en el territorio
	Sector empresarial	Participan asociaciones de empresarios, empresas			Alianzas público - privado, mecanismos de participación empresarial	financiamiento y ejecución de acuerdos, mecanismos de participación empresarial
	Organizaciones sociales	Participan organizaciones sociales territoriales y funcionales			Comunicación y vigilancia ciudadana	Comunicación, vigilancia ciudadana, rendición de cuentas
	Instituciones de educación superior y tecnología	Participan institutos de educación técnica, universidades, entidades tecnológicas			Planes educativos concertados, fortalecimiento de la oferta laboral	Ejecución de planes educativos de acuerdo a la demanda laboral

Elaboración: propia, diciembre 2016.

El marco presenta dos entradas que describen, por una parte, la secuencia del proceso de planificación y ejecución del plan de desarrollo y que se agrupa en tres fases:

- Etapa de formulación de planes
- Etapa de articulación que da lugar a planes integrados
- Etapa de ejecución de planes

Y por otra parte, la relación de cada una de estas etapas con los distintos tipos de actores que se identifican en el territorio. Las etapas indicadas se desagregan de acuerdo a las siguientes fases:

Fase estratégica

La denominación de esta fase está concordada con el proceso de planeamiento estratégico planteado por CEPLAN. Corresponde al proceso mismo de la planificación territorial del municipio y se desarrolla luego del análisis prospectivo⁵⁵ que realiza el Gobierno Regional a nivel del departamento. La municipalidad opcionalmente puede realizar el análisis prospectivo y de ser el caso, esta fase deberá incluirse en el esquema presentado. Los planes de desarrollo que se definen en esta fase tienen la siguiente estructura⁵⁶:

- Escenario apuesta
- Visión
- Objetivos Estratégicos, indicadores y metas.
- Acciones Estratégicas, indicadores y metas
- Ruta estratégica

Fase institucional

Es la fase en la cual se elaboran los instrumentos de planificación institucional, el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la municipalidad y los sucesivos planes operativos que se elaboran anualmente (POI).

⁵⁵ En Análisis Prospectivo es la primera fase del proceso de planeamiento estratégico que ha establecido CEPLAN. Consiste en el estudio del futuro y en la construcción de un escenario apuesta que será la base sobre la cual se desarrolla luego la fase estratégica o elaboración de los planes de desarrollo.

⁵⁶ La estructura de los planes de desarrollo concertado – etapa de formulación – se presenta en la Directiva N°001-2014-CEPLAN/PCD. En la presente Tesis solo se menciona tal estructura; sin embargo, para mayor detalle se recomienda acceder a la mencionada directiva.

Planes sectoriales

Se refiere a la elaboración o actualización los planes estratégicos institucionales o sus equivalentes, de las entidades del sector público que operan en el distrito. Por ejemplo, el Proyecto Educativo Local (PEL) para la UGEL, Planes de Seguridad Ciudadana, elaborados por la Policía Nacional, los planes de salud de la Red de Salud, entre otros de igual importancia.

Planes integrados

Pueden denominarse planes integrados o agendas de trabajo u otra denominación. Este momento de la planificación concreta la articulación interinstitucional y establece los compromisos multianuales de los sectores, la municipalidad y otros gobiernos locales. Implica definir programas y proyectos – o intenciones avanzadas de ellos – presupuestos y cofinanciamientos si fuera el caso. Los planes integrados requieren de una instancia de articulación, permanente y encargada de facilitar los acuerdos y monitorear el programa de su cumplimiento.

Ejecución

El sustento de la fase de ejecución son los planes integrados y el rol de la instancia de articulación mencionado en el paso anterior. Esta fase implica el desarrollo de los estudios, la calendarización de las acciones concertadas y el monitoreo general de los planes integrados incluyendo el plan estratégico institucional de la municipalidad.

8.4 Pautas para la implementación de los planes de desarrollo

Como se ha mencionado a lo largo de la tesis, el abandono de la implementación – en el sentido de su previsión y definición – no solo se presenta para el caso del municipio de Villa el Salvador sino resulta un común denominador en casi la totalidad de los municipios departamentos del Perú. Pero no solo es una ausencia en los ámbitos subnacionales, sino también es una omisión injustificable en el plano de la rectoría que ejerce el CEPLAN como entidad nacional llamada a dirigir estos procesos, normando, dotando de instrumentos y articulando esfuerzos en esta materia.

La implementación de los planes de desarrollo sigue los mismos criterios generales que se han presentado líneas arriba y se presenta en el gráfico 10 específicamente en la columna de “Ejecución”. Sin embargo, dada su naturaleza y la implicancia para la gestión pública en

la localidad, se presenta enseguida los criterios específicos que regirían esta fase del proceso de planificación:

- **La implementación requiere de planes operativos institucionales de las entidades públicas obligadas.**

No solo del POI de la municipalidad sino de todas las entidades públicas y que incluyan los compromisos para la acción concertada, sean estos para la prestación de servicios públicos, inversiones o regulaciones.

- **La implementación requiere de la articulación del financiamiento expresado en los presupuestos institucionales multianuales.**

El financiamiento concordante con los planes operativos y que aseguren recursos presupuestarios para las acciones concertadas en los planes integrados. El financiamiento podrá constituirse por las distintas fuentes que existan, incluyendo endeudamiento y fuentes privadas (cooperación nacional, internacional, donaciones).

- **Las mesas de trabajo de las entidades públicas locales**

Previstas para su funcionamiento regular y en la cual se materializan las coordinaciones y compromisos de acuerdo a la presupuestación multianual de cada entidad. Es también un espacio de rendición de cuentas en el marco de las corresponsabilidades que atañen a cada entidad y según las competencias asignadas por mandato normativo.

- **La importancia de los espacios institucionalizados de participación**

Que permitan dar cuenta de los avances en la implementación, pero también de las responsabilidades que corresponde cumplir a la sociedad civil: obligaciones tributarias, tratamiento adecuado de los espacios públicos y su equipamiento, participación colaborativa y vigilancia ciudadana.

- **La constitución de la agencia de promoción de la inversión privada**

Que identifique las potencialidades locales y promueva los emprendimientos económicos concordantes con los objetivos de desarrollo del territorio. El aprovechamiento del marco normativo favorable a estas iniciativas, así como el reconocimiento de la iniciativa privada como medio para la creación de valor público, son los principales argumentos para impulsar la agencia.

- **La rendición de cuentas como componente inherente a la implementación**

Entendida como una obligación de las entidades públicas sobre la necesidad de informar los avances de la implementación de los planes de desarrollo en términos de recursos presupuestarios comprometidos, medios generados y resultados obtenidos a favor de la ciudadanía.



9. BIBLIOGRAFÍA

A&C Ltda. 2004. "Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos metodológicos que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial", Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile.

Arocena, José (1995). "El desarrollo local. Un desafío contemporáneo". CLAEH – Universidad Católica de Uruguay, Uruguay. Consulta: 14 de agosto 2015.
http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Arocena_resumen.pdf

Barreiro Cavestany, Fernando. 2000. "Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local", Barcelona – España.

Barroso González, María de la O. 2000, "Planificación estratégica e instrumentos de desarrollo local. Aplicación al ámbito onubense", Diputación Provincial de Huelva. España. Consulta: 14 de agosto 2015.
<http://www.uhu.es/dege/ld/documents/lesson5/lecture5.pdf>

Boisier, Sergio. 2001. "Sociedad del conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial", Revista del CESLA N°4, Chile.

Boisier, Sergio. 2003. "El desarrollo en su lugar (el territorio en la sociedad del conocimiento)", Instituto de Geografía – Pontificia Universidad Católica de Chile". Chile.

Buarque, Sergio. (1999). Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável. Recife: IICA. Documento técnico, pp 23-25. Consulta: 14 de agosto 2015
<http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/SergioBuarque.pdf>

Cabrero Mendoza, Enrique. 2004. "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?". Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. Volumen XIII, Número 3, pp. 753-784. Consulta: 20 de agosto 2015.
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf

CEPAL. 2010. “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. CEPAL, Naciones Unidas. Consulta: 16 de julio 2011

repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf

CEPLAN. 2012. “Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local”, Programa de Gobernabilidad e Inclusión – Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ, Lima Perú.

Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes – Universidad Nacional de General Sarmiento. 2004. “Buscando una aguja en un pajar. Políticas sociales orientadas hacia el desarrollo y debates acerca de su institucionalidad”, II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza – Argentina. Consulta: 23 de julio 2011

<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/chiara.PDF>

Cortázar V. Juan Carlos (2008), “Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional”. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano, Lima Perú, Consulta: 12 de julio 2015.

jccortazar.com/wp-content/uploads/2014/.../Impulsando-reformas-institucionales.pdf

Cortázar Velarde, Juan Carlos. 2007. “Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales”, Banco Interamericano de Desarrollo.

Consulta: 12 de julio 2015

<https://publications.iadb.org/handle/11319/251>

Costamagna Pablo, 2015, Instituto Vasco de Competitividad y Universidad Tecnológica Nacional, “Política y Formación en el Desarrollo Territorial, Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco”, Deusto Publicaciones, Argentina, pp. 48 y 49. Consulta: 17 de febrero 2016.

<http://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/politica-formacion-desarrollo-territorial.pdf>

Decreto Supremo No 004-2010-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales.

D.S. N° 004-2013-PCM- que aprueba la política nacional de Modernización de la Gestión pública.

Daniel García Delgado. 1997. "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina", FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA – Universidad Católica de Córdoba, pp. 5-21, Consulta: 11 de abril 2012
<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43200.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2011. "Visión de desarrollo territorial departamental. Visión Arauca 2032: Geoestratégica, innovadora y nuestra". República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2011. "Visión de desarrollo territorial departamental. Visión Atlántico 2020: la ruta para el desarrollo". República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2011. "Visión de desarrollo territorial departamental. Visión Cauca 2032: Hemos comenzado". República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeamiento – DNP / Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. 2010. "Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial". República de Colombia. Consulta: 12 de diciembre 2014
<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/orientaciones---formulacion-de-visiones.aspx>

Departamento Nacional de Planificación – DNP / Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible. 2007. "Propuesta metodológica para la elaboración de planes estratégicos territoriales. Elecciones de Autoridades Territoriales período 2008 – 2011", República de Colombia.

Díaz Palacios, Julio. 2000. "Manual de Planificación y gestión de la Agenda 21 de las ciudades". Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), España.

División de Planificación Regional - Ministerio de Planificación y Cooperación. 2002. "Nuevos desafíos de la planificación regional", Ministerio de Planificación y Cooperación del Gobierno de Chile. Chile.

Echebarría, Koldo (2006) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Red de gestión y transparencia de la política pública. Consulta: 12 de agosto 2015.

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5895/Informe%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1>

Esteve, Joseph María, 2001, “De la Planificación a la Gestión Estratégica de las ciudades”, Diputación de Barcelona, Elementos de Debate Territorial, Barcelona, España. Consulta: 12 de setiembre 2015.

<https://www1.diba.cat/uliep/pdf/45009.pdf>

Iván Finot (2001) Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Consulta: 17 de abril 2010.

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-en-america-latina-teoria-y-practica>

Iacoviello, Mercedes (2014), “Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina - Perú”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C. Consulta: 11 de diciembre 2015.

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6618/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Per%C3%BA.pdf?sequence=1>

Jurado Nájera, Joel. 2009. “Planificación Estratégica en Gerencia Social”, Maestría en Gerencia Social, séptima edición. PUCP. Lima Perú.

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Documento PPT, “Análisis Institucional y Organizacional”. Consulta 16 de marzo 2016.

www.iadb.org/document.cfm?id=687638

Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública

Longo, Francisco (2002) Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. BID, Diálogo Regional de Políticas, Barcelona España. Consulta: 11 de diciembre 2015.

<http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/pdfs/BID-Marco-para-el-diagnostico-de-sistemas-de-servicio-civil.pdf>

López Guerra, Susana. 2002. Mencionado a Mariano Ortega en el documento “La Institución y la Organización: una visión positiva y negativa de lo social”. Consulta 12 de marzo 2016

<http://susanalopezg.com/articulos/la-institucion-y-la-organizacion-una-vision-negativa-y-positiva-de-lo-social-1/>

Lovera Varela, Armando. 2000. “La planificación estratégica en la gerencia social – notas para las sesión INDES”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Lusthaus, Charles. 1995. “Institutional assessment: a framework for strengthening organizational capacity for IDRC’s research partners, Ottawa: IDRC. Consulta: 12 diciembre 2015.

<https://www.idrc.ca/en/book/institutional-assessment-framework-strengthening-organizational-capacity-idrcs-research>

Mariano Ortega. "Dimensiones organizacionales. Hacia una comprensión del comportamiento organizacional", en: "Bases para la administración en instituciones educativas". Querétaro, México. CIIDET. Abril de 1982.

Matachi, Atsushi. 2006. Capacity Building Framework. UNESCO-IICBA (UNESCO–International Institute for Capacity Building in Africa. Consulta: 12 noviembre 2015.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001511/151179eo.pdf>

Merinero Rodríguez, Rafael. 2010. “Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local”, Consejería de Gobernación y Justicia. Junta de Andalucía – España. Consulta: 14 de agosto 2015.

http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/libro_gobernacion_planificacion_estrategica_2_diciembre_2010.pdf

MIDEPLAN. 2005. "Análisis de las experiencias de planificación y gestión de Atacama y Aysén", Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) del Gobierno de Chile y la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (G.T.Z.) hoy GIZ.

MIDEPLAN CHILE. (2004). Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial. 07/08/2010, de A&C LTDA
Sitio web: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3835/S2010976.pdf.txt>

Moreno Jaimes, Carlos. 2007. "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México", Revista de ciencia política. Volumen 27, N° 2, pp. 131-153. Consulta: 14 de abril 2015.

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000300007

PNUD, 2013, "Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2013", consulta: el 02 de julio del 2016.
www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013.html

Ordenanza Municipal N° 139-MVES, que aprueba el Plan Integral de Desarrollo Concertado al 2021. Municipalidad Distrital de Villa el Salvador, Lima Perú.

Ordenanza Municipal N° 298-MVES-2014, que aprueba el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y Estructura Orgánica de la Municipalidad Distrital de Villa el Salvador. Municipalidad Distrital de Villa el Salvador, Lima Perú.

Ordenanza Municipal N° 325-2015/MVES, que aprueba el Plan de Desarrollo Institucional con enfoque por Resultados 2016-2018 de la Municipalidad Distrital de Villa el Salvador. Municipalidad Distrital de Villa el Salvador, Lima Perú.

Ospina B., Sonia. 2002. "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", Wagner School Of Public Service New York University / VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal. Pp 1-21. Consulta: 22 de abril 2011.
[old.clad.org/...evaluacion.../construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina/...](http://old.clad.org/...evaluacion.../construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina/)

Quiroga Martínez, Rayen. 2009. "Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe". CEPAL, Naciones Unidas. Chile. Consulta: 22 de abril 2011.

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5502/S0900307_es.pdf?sequence=1

Repetto, Fabián. 2004. "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina", INDES Working paper series; I-52 - Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Consulta: 22 de abril 2012.
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/>

Resolución Municipal N° 016-2001-MPI. Que aprueba el Plan de Desarrollo Sustentable de ILO (PDS) o Agenda 21 local para el periodo 2005-2015. Moquegua Perú.

Robles, Emilio; Martija, Emilio. 2002. "Coherencias en los instrumentos de planificación" Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile. Chile.

Rosas Huerta, Angélica. 2008. "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional *Política y Cultura*", Redalyc – Sistema de Información Científica / Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco. Núm. 30, sin mes, 2008, pp. 119-134. Consulta: 13 de abril 2015. Consulta: 13 de abril 2015.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006

Soms García, Esteban. No se indica año. "Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales", Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile. Chile. Consulta: 13 de abril 2015.
www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/.../centrodoc_81.pdf

Tecco, Claudio A.; Lucca, Carlos M. No se indica año. "Fortalecimiento institucional y desarrollo local - La asistencia técnica a los municipios en un contexto de crisis y cambios", Administración Pública y Sociedad. Consulta: 13 de abril 2015.
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/fortalecimiento.pdf>

USAID – Perú, Pro Descentralización. 2013. "Fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada, alcances, estado actual y conclusiones", PCM. Lima Perú.

Valenzuela B., Juan Pablo. 2007. "Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile", CONO SUR Serie de estudios económicos sociales, Banco Interamericano de Desarrollo. CSC-07-006. Consulta: 13 de abril 2015.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1109263>

Vizer, Eduardo. 2006. "Socio análisis: Metodología de Investigación, análisis diagnóstico e intervención social", UNI revista, Volumen 1. Consulta: 13 de abril 2015.

<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/677>



ANEXOS

9.1 Anexo I: Instrumentos aplicados en las entrevistas

Guía 1: Entrevista semiestructurada: Alcalde y Regidores Autoridades políticas

Nombre del entrevistado	
Institución	
Cargo	
Sexo	

N°	Temas y preguntas orientadoras	Indicador asociado
1	¿Podría mencionar 2 políticas municipales principales que estén aplicando (o hayan aplicado) en su gestión como alcalde o regidor? a. b.	1,2
2	¿Estas políticas fueron aprobadas por alguna instancia o a través de algún instrumento? Indique cuáles	1,2
3	¿Describa cómo se originaron estas políticas?	1,2
4	¿Cómo fueron ejecutadas estas políticas? Explique brevemente a manera de pasos.	1,2
5	¿Se han logrado los objetivos de estas políticas?	1,2
6	¿Cómo sabe que se han logrado /o no logrado los objetivos de estas políticas?	1,2
7	¿Desde su punto de vista cuál cree usted que serían los pasos claves para que una política municipal se implemente bien y logre su objetivo?	1,2
8	¿Qué es el Plan Integral de Desarrollo Concertado para usted?	1,2
9	¿Conoce usted si el Plan Integral de Desarrollo Concertado fue utilizado para definir las políticas municipales? ¿Puede mencionar algún caso?	1,2
10	Una vez aprobado el PIDC en el año 2005 ¿Qué pasos se han dado para lograr los objetivos del PIDC?	1,2,

N°	Temas y preguntas orientadoras	Indicador asociado
11	¿Sabe usted cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos del PIDC a la fecha?	
12	¿Conoce usted de algún sistema o modelo de implementación de planes de desarrollo a nivel local o regional?	1,2
13	De acuerdo a su criterio ¿Qué pasos deben darse para hacer que los objetivos del PIDC se cumplan?	1,2
14	¿Es viable dar dichos pasos? ¿De qué factores clave dependería?	
15	¿Qué espacios de participación ha promovido la municipalidad?	6
16	¿Existen espacios o mecanismos de participación ciudadana creados específicamente para la implementación del PIDC?	6,15
17	¿Se ha convocado a otras instituciones públicas y/o privadas para apoyar de manera sostenida la ejecución del PIDC? Mencione las principales	7,13
18	¿Se han cumplido todos los compromisos acordados en el marco del Presupuesto Participativo? ¿En qué grado?	8

Guía 2: Entrevista semiestructurada: funcionarios de la Municipalidad

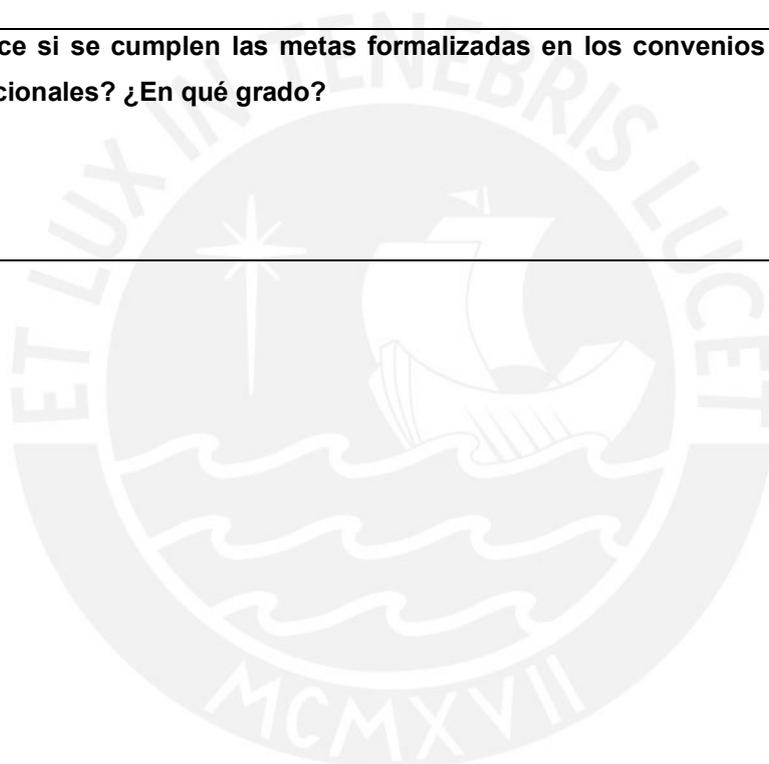
Nombre del entrevistado	
Institución	
Cargo	
Sexo	

N°	Temas y preguntas orientadoras	Indicador asociado
1	¿Cuáles considera usted que son las políticas principales de la actual gestión municipal? Mencione algunas a. b	1,2,
2	¿Usted ha promovido o participado en la elaboración de alguna política municipal? ¿Podría indicar cual/es?	
3	¿Estas políticas municipales fueron aprobadas por alguna instancia o algún instrumento? ¿Puede precisar?	1,2
4	¿Cuál fue el origen de estas políticas?	1,2
5	¿Cómo fueron ejecutadas estas políticas? Explique brevemente	
6	¿Se han logrado los objetivos de estas políticas? ¿En qué medida?	
7	¿Cómo sabe que se han logrado /o no logrado los objetivos de estas políticas?	
8	¿Promovió o participó en alguna evaluación de dichas políticas?	
9	¿Desde su punto de vista cuál cree usted que serían los pasos claves para que una política municipal se implemente bien y logre su objetivo?	
10	¿Qué es el Plan Integral de Desarrollo Concertado para usted?	2
11	¿El Plan Integral de Desarrollo Concertado ha incluido políticas que involucran a su gerencia? ¿Puede mencionar algún caso?	

N°	Temas y preguntas orientadoras	Indicador asociado
12	Una vez aprobado el PIDC en el año 2005 ¿Qué pasos se han dado para su implementación?	1,3
13	¿Su gerencia participa o ha participado en la implementación del PIDC o en el cumplimiento de sus objetivos?	
14	¿Sabe usted cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos del PIDC a la fecha?	
15	¿Conoce usted de algún sistema o modelo de implementación de planes de desarrollo a nivel local o regional?	
16	De acuerdo a su criterio ¿Qué pasos deben darse para hacer que los objetivos del PIDC se cumplan?	
17	¿Es viable dar dichos pasos? ¿De qué factores clave dependería?	
18	<p>¿Qué capacidades institucionales o condiciones considera usted que son claves para llevar a cabo la ejecución del PIDC?</p> <p>a.</p> <p>b.</p> <p>c.</p> <p>d.</p> <p>e.</p>	
19	<p>Los procesos gerenciales en toda organización están constituidas por: el planeamiento, organización, ejecución, evaluación y retroalimentación.</p> <p>¿Cuál de estos procesos considera usted que se ha aplicado al PIDC?</p>	
20	¿Conoce de alguna herramienta o mecanismo de seguimiento del cumplimiento de los objetivos del PIDC? ¿Cuál es?	

N°	Temas y preguntas orientadoras	Indicador asociado
21	¿Qué entiende usted por gestión por resultados?	2
22	¿Qué son los indicadores de desempeño?	2
23	¿Podría indicar que partes componen la matriz del Marco Lógico?	
24	¿Qué es el Plan Operativo Anual (POA)?	3
25	¿Cuándo ha elaborado el POA de su gerencia ha tomado en cuenta los objetivos del PIDC? ¿Podría describir a manera de pasos como lo ha hecho?	3
26	¿Conoce o ha elaborado alguna propuesta para articular los objetivos del POA con los objetivos del PIDC?	3
27	¿Se utiliza alguna herramienta (cuadros, software u otro medio) de monitoreo de sus acciones?	4
28	¿Ha propuesto o participado en la elaboración de algún instrumento de monitoreo?	4
29	¿Considera importante realizar el seguimiento de las actividades y proyectos de la municipalidad? ¿Por qué?	4
30	¿Conoce de algunos mecanismos o espacios participativos promovidos por la municipalidad y que estén funcionando? ¿Cuáles son?	6
31	<p>¿Cuál es el grado de participación de los vecinos en estos mecanismos o espacios participativos</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Muy alta participación b. Regular participación c. Baja participación d. Ninguna participación e. desconoce 	7
32	Mencione 3 ideas que fomentarían la participación ciudadana en los espacios participativos	7, 8

N°	Temas y preguntas orientadoras	Indicador asociado
33	Mencione 3 situaciones que limitarían la participación de la ciudadanía en los espacios participativos	7,8
34	¿Se han constituido mesas de trabajo o equivalentes relacionados específicamente al PIDC? ¿Están funcionando? Indicar cuáles	15
35	Cuando se aprueban los convenios con otras instituciones públicas o privadas ¿se realiza el seguimiento a su ejecución?	17
36	¿Conoce si se cumplen las metas formalizadas en los convenios inter institucionales? ¿En qué grado?	18



Guía 3: Entrevista semiestructurada: Directivos de instituciones públicas y privadas que operan en el distrito

Nombre del entrevistado	
Institución	
Cargo	
Sexo	

N°	Preguntas	Indicador asociado
1	<p>¿Conoce el contenido y objetivos del Plan Integral de Desarrollo Concertado de VES?</p> <p>a. Si lo conoce b. No lo conoce</p>	
2	<p>¿En la actualidad tiene acceso al documento del Plan Integral de Desarrollo Concertado de VES?</p> <p>c. Si lo conoce d. No lo conoce</p>	
3	<p>¿Qué es el Plan Integral de Desarrollo Concertado para usted?</p> <p>a. Un documento de planificación municipal b. Un documento que contiene los objetivos y estrategias de desarrollo VES c. Un documento de planificación de corto plazo d. No conozco e. Otros (indicar)</p>	19
4	<p>En los últimos años ¿cuál ha sido la importancia del PIDC para la gestión o funcionamiento de su institución?</p> <p>a. Ha sido muy importante b. Ha sido importante c. De regular importancia d. De baja importancia e. Ninguna importancia</p>	19
5	<p>¿Se consideró el Plan Integral de Desarrollo Concertado para definir los objetivos o planes de trabajo de su organización?</p> <p>a. Siempre b. Casi siempre c. Pocas veces d. En ningún caso e. Otros (indicar)</p>	20

N°	Preguntas	Indicador asociado
6	<p>¿Cuándo usted programa o aprueban acciones para su institución toma como base de referencia lo propuesto en el PIDC?</p> <p>a. Siempre b. Casi siempre c. Pocas veces d. Nunca e. Otros (indicar)</p>	21
7	<p>¿Han formalizado convenios interinstitucionales con la municipalidad para la ejecución de acciones? Mencione.</p>	4
8	<p>¿Conoce la manera en que la municipalidad viene ejecutando lo acordado en el Plan Integral de Desarrollo Concertado? (comentar)</p>	
9	<p>¿Qué cosas o acciones cree usted que debería hacerse para ejecutar el PIDC de VES? (Indicar los pasos que considere)</p>	
10	<p>¿Integran en la actualidad alguna esa o espacio de coordinación formal para concertar acciones vinculadas al PIDC VES?</p>	
11	<p>¿Estarían dispuestos a integrar mesas de coordinación y trabajo para ejecutar acciones en el marco de sus competencias? ¿Con qué periodicidad?</p>	6

Guía 4: Entrevista semiestructurada: Líderes y lideresas, de las organizaciones sociales

Nombre del entrevistado	
Institución / organización	
Cargo	
Sexo	

N°	Preguntas	Indicador asociado
1	<p>¿Qué es el Plan Integral de Desarrollo Concertado para usted?</p> <p>f. Un documento de planificación municipal g. Un documento que contiene los objetivos y estrategias de desarrollo VES h. Un documento de planificación de corto plazo i. No conozco j. Otros (indicar)</p>	19
2	<p>En los últimos años ¿cuál ha sido la importancia del PIDC para la gestión o funcionamiento de su organización?</p> <p>f. Ha sido muy importante g. Ha sido importante h. De regular importancia i. De baja importancia j. Ninguna importancia</p>	19
3	<p>¿Se consideró el Plan Integral de Desarrollo Concertado para definir los objetivos o planes de trabajo de su organización?</p> <p>f. Siempre g. Casi siempre h. Pocas veces i. En ningún caso j. Otros (indicar)</p>	20
4	<p>¿Cuándo usted programa o aprueban las actividades para su organización toma como base principal los objetivos propuesto en el PIDC?</p> <p>f. Siempre g. Casi siempre h. Pocas veces i. En ningún caso j. Otros (indicar)</p>	21
5	<p>¿Su organización ha participado en la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Concertado de Villa el Salvador?</p>	

N°	Preguntas	Indicador asociado
6	¿Conoce el contenido del Plan Integral de Desarrollo Concertado de Villa el Salvador? ¿Ha tendido acceso a él?	
7	¿Conoce la manera en que la municipalidad viene ejecutando lo acordado en el Plan Integral de Desarrollo Concertado? (comentar)	
8	¿Qué cosas o acciones cree usted que debería hacerse para ejecutar el PIDC de VES? (Indicar los pasos que considere)	
9	¿Su organización ha presentado iniciativas a la municipalidad para implementar o ejecutar algún proyecto o acción relacionado al PIDC? ¿Podría mencionar alguna?	
10	¿Estarían dispuestos a integrar mesas de coordinación o trabajo para ejecutar acciones relacionadas al PIDC?	6

9.2 Anexo II: Matriz de la Columna Vertebral

Preguntas de investigación	Variables	Indicadores	Unidad de Análisis	Fuentes	Técnicas para recojo de información
¿Tienen las capacidades institucionales para dirigir la implementación del PICD?	Capacidades institucionales para dirigir la implementación del PICD	1. Grado de conocimiento de las autoridades y funcionarios en diseño y gestión de políticas públicas.	Autoridades y funcionarios	Autoridades y funcionarios.	Entrevista semiestructurada
		2. Grado de conocimiento de autoridades y funcionarios sobre procesos de implementación del planes de desarrollo.	Autoridades y funcionarios	Autoridades y funcionarios.	Entrevista semiestructurada
		3. Grado de articulación y coherencia entre los instrumentos de planificación operativa y el PICD.	Instrumentos de planificación	Documentos que contienen planes estratégicos y operativos.	Revisión documental
		4. Grado de aplicación de instrumentos de monitoreo de planes y programas.	Instrumentos de monitoreo	Documentos de Monitoreo.	Revisión documental
		5. Nivel de aplicación del proceso gerencial en los programas y proyectos de inversión.	Proceso gerencial en programas y proyectos	Documentos de gestión de programas y proyectos	Revisión documental
				Funcionarios del nivel gerencial.	Entrevista semiestructurada
6. Mecanismos o espacios participativos funcionando y promovidos por la municipalidad	Mecanismos o espacios participativos	Documentos.	Revisión documental		

Preguntas de investigación	Variables	Indicadores	Unidad de Análisis	Fuentes	Técnicas para recojo de información
		7. Nivel de participación ciudadana en mecanismos o espacios participativos organizados por la municipalidad.	Participación ciudadana promovido por la municipalidad	Documentos del área vinculada	Revisión documental
		Funcionarios vinculados.		Grupos focales	
		8. Nivel de cumplimiento de los acuerdos tomados con la población en el Presupuesto Participativo	Acuerdos del Presupuesto Participativo	Documentos de presupuesto ejecutado y de Rendición de Cuentas.	Revisión documental
		9. Presupuesto destinado a inversiones y programas por año y toda fuente de financiamiento.	Presupuesto municipal	Documentos de presupuesto programado y ejecutado	Revisión documental
		10. Grado de relación de los proyectos de inversión con los objetivos estratégicos del PICD.	Proyectos y objetivos estratégicos	Documentos de proyectos y planes estratégicos.	Revisión documental
					Grupo focal
		11. Nivel de uso de sistemas integrales de información con soporte informático	Uso de sistemas integrales	Reportes de sistemas informáticos.	Revisión documental
12. Grado de cumplimiento de las normas sobre transparencia de la gestión.	Normas de transparencia	Documentos y mecanismos de transparencia.	Revisión documental		
			Grupos focales		
¿Cuáles han sido las iniciativas para formalizar e implementar las alianzas	Iniciativas institucionales para establecer alianzas inter institucionales	13. Número de convenios suscritos y ejecutados con instituciones públicas y privadas para el financiamiento de programas y/o proyectos derivados del PICD.	Convenios formalizados	Convenios aprobados	Revisión documental
				Documentos de ejecución de convenios.	Revisión documental

Preguntas de investigación	Variables	Indicadores	Unidad de Análisis	Fuentes	Técnicas para recojo de información
interinstitucionales en el marco del PICD?	en el marco del PICD?	14. Número de hermanamientos suscritos con ciudades nacionales y extranjeras relacionados a la implementación del PICD.	Hermanamientos suscritos	Documentos de Acuerdos de Concejo que aprueban hermanamientos.	Revisión documental
		15. Número de mesas temáticas de trabajo con relación al PICD formalizadas y funcionando.	Mesas de Trabajo	Documentos de constitución de mesas de trabajo. Funcionarios vinculados.	Revisión documental Grupos focales
¿Cuánto valoran los líderes de las instituciones públicas y privadas el PIDC?	Capacidades institucionales para implementar las alianzas producidas en el marco del PICD	16. Presupuesto asignados en el marco de las alianzas inter institucionales	Presupuesto	Documentos de aprobación de presupuestos para convenios	Revisión documental
		17. Grado de seguimiento y monitoreo de las acciones acordadas en los convenios inter institucionales.	Seguimiento y monitoreo de convenios	Documentos reportes de seguimiento	Revisión documental
				Funcionarios a cargo de la ejecución de convenios	Entrevista semiestructurada
18. Nivel de metas logradas de acuerdo a convenios y compromisos inter institucionales.	Metas logradas de convenios	Reportes de ejecución Funcionarios a cargo de la ejecución de convenios	Revisión documental Entrevista semiestructurada		
¿Cuánto valoran los líderes de las instituciones públicas y privadas el PIDC?	Valoración que tienen los líderes de las instituciones públicas y	19. Nivel de importancia que le dan los líderes de las instituciones públicas y privadas al PICD.	Líderes de instituciones público y privado	Líderes de instituciones público y privado	Entrevista semiestructurada
			Líderes y directivos de instituciones públicas	Líderes y directivos de instituciones públicas	Entrevista semiestructurada

Preguntas de investigación	Variables	Indicadores	Unidad de Análisis	Fuentes	Técnicas para recojo de información
	privadas respecto al PICD	20. Grado de uso del PICD para determinar las prioridades de gestión en las instituciones públicas.		Documentos de planificación y presupuesto de la institución.	Revisión documental
		21. Grado de uso del PICD para el planeamiento operativo de las instituciones públicas.	Directivos de instituciones públicas	Directivos de instituciones públicas	Entrevista semiestructurada
				Documentos de planificación operativa	Revisión documental
¿Qué modelos o instrumentos de implementación del PICD conocen y aplican?	Utilización de modelos o instrumentos para la implementación del PICD.	22. Enfoques y estrategias que usan para la implementación del PICD.	Enfoques y estrategias	Autoridades y funcionarios de la municipalidad	Grupo focal
				Documentos de planificación estratégica	Revisión documental
		23. Instrumentos de gestión que utilizan para la implementación del PICD.	Instrumentos de gestión	Funcionarios de la municipalidad	Grupo focal
				Instrumentos de gestión.	Revisión documental
		24. Procesos gerenciales aplicados en relación a la implementación del PICD.	Procesos gerenciales	Funcionarios de la municipalidad	Entrevista semiestructurada
				25. Grado de uso del monitoreo del cumplimiento de las acciones y objetivos estratégicos del PICD.	Sistema de monitoreo
Documentos de reporte de monitoreo	Revisión documental				

Nota: Versión actualizada del TRANSFORMER a nivel de Unidades de Análisis y técnicas de recojo de información

