

**ENFOQUES E INSTRUMENTOS PARA LA  
GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL  
EN EL PERÚ (I)**

**RAÚL LIZÁRRAGA BOBBIO**  
Economista  
Perú

## Enfoques e instrumentos para la gestión del desarrollo municipal en el Perú (I)\*

Raúl Lizárraga Bobbio  
Economista (Perú)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO MUNICIPAL. 1. Los Gobiernos Municipales están más cerca a la solución de las demandas colectivas. 2. La multiplicación inorgánica de las municipalidades restringe el desarrollo sostenible. 3. Las Mancomunidades Municipales, una opción para articular iniciativas locales. II. CUESTIONES CRÍTICAS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL. 1. Los Gobiernos Municipales y la descentralización Político-Administrativa. 2. Los Gobiernos Municipales como promotores del desarrollo económico local (DEL). 3. Las Municipalidades y el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). 4. Transferencia de funciones y atribuciones. ¿Una lógica tramposa?. 5. Tratamiento diferenciado de municipios. ¿Porqué y para qué?. 6. Flujo de fondos y capacidad de inversión. 7. Mecanismos de participación ciudadana. Problemas de representatividad. 8. Ensamblaje de las Alcaldías con las Comunidades Nativas y Campesinas. III. TRANSPARENCIA Y ÉTICA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL. 1. Alcances y antecedentes. 2. Contenidos de las estrategias que refuerzan el paradigma de la Transparencia. 3. Avances y restricciones en el tratamiento de la Transparencia. IV. PAUTAS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS. 1. Objetivo, alcances y justificación. 2. Algunos enfoques sustantivos. 3. Criterios funcionales. 4. Lineamientos para operativizar el Plan. 5. Marco de Referencia, antecedentes, precondiciones y alcances. 6. Procesos e instrumentos para el tratamiento de los Planes de Desarrollo Concertados. 7. Contenido programático de un Plan de Desarrollo Concertado. V. LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. 1. Contexto y supuestos iniciales. 2. Marco normativo. 3. Un nuevo enfoque presupuestal: el Presupuesto por Resultados (PR). 4. El ciclo lógico en la formulación de los Presupuestos Participativos (PP). 5. Actividades comprometidas en la “Inversión” de un Proyecto. 6. Organización de Talleres para la formulación y validación de los Presupuestos Participativos. ANEXO A. LA DIMENSIÓN FÍSICA Y DEMOGRÁFICA DEL NIVEL MUNICIPAL. ANEXO B. ESQUEMA DE ENCUESTA PARA CALIFICAR PROYECTOS FUNDAMENTALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS. ANEXO C. MATRICES PARA PRIORIZAR PROYECTOS. ANEXO D. MARCO NORMATIVO FUNDAMENTAL. ANEXO E. DECLARACIÓN DE LA SEXTA CONFERENCIA ANUAL DE LA RED DE MUNICIPALIDADES URBANAS Y RURALES DEL PERÚ (CAMUR 2011). ANEXO F. MODELO DE CURSO DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO Y GESTION DEL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL. ANEXO G. INFORME TÉCNICO DE VIABILIDAD DE UNA MANCOMUNIDAD MUNICIPAL.

---

\* Este trabajo, conforme a las normas de edición, será publicado en dos partes separadas. Una primera parte en el presente número y la segunda en el próximo número de la Revista.

**RESUMEN:** El desarrollo local se viene asumiendo en el Perú, como uno de los retos más importantes para transitar hacia procesos de desarrollo nacional descentralizado, que impliquen crecimiento sostenido y equitativo de la producción. Las sostenidas y nuevas demandas colectivas en el contexto de la globalización, inducen a replantear no solo los modelos de Estado y de la Plataforma Económica vigentes, sino que también a crear formas organizacionales y metodologías para formular Planes de Desarrollo y Presupuestos con la activa participación de organizaciones civiles representativas. Ambos son instrumentos técnicos y financieros pero también políticos porque que involucran modificaciones en la tenencia del poder en grupos sociales y territorios concretos. Se trata, en suma, de maximizar las ventajas competitivas existentes en las diferentes localidades del país para satisfacer objetivos de desarrollo humano; en el entorno de una estrategia nacional de ordenamiento territorial y de la ampliación de las capacidades gerenciales de los Alcaldes y Regidores para establecer adecuados parámetros de eficiencia y transparencia.

**PALABRAS CLAVE:** Desarrollo sostenible de espacios sociales y económicos locales; Planeamiento Estratégico Municipal en el marco de un nuevo ordenamiento territorial; Presupuestos Participativos con una perspectiva de “Resultados”; Asociatividad municipal.

**ABSTRACT:** The local development is been taken in Perú as one of the most important challenges for the transition to decentralized national development processes, involving sustainable and equitable growth in production. The sustained and new collective requirements in the globalization context, lead us to redefine not only State models and current Economic Platform, but also to create organizations and methodology forms to be able to formulate Development and Budget Plans with the active participation of civil organization representatives. They are both technical and financial instruments, but also political because involve changes in the tenure of power in specific social groups and territories. It is, in short, to maximize the existing competitive advantages in different places of the country to meet human development goals; in the setting of a national strategy of territorial order and the expansion of the management capacities of Mayors and City Councilors to establish appropriate parameters of efficiency and transparency.

**KEYWORDS:** Sustainable development of local social and economic spaces; Municipal Strategic Planning in the contest of a new territorial order; Participatory Budgeting in the perspective of “Results”; Municipal associativity.

## INTRODUCCIÓN

El rol de las municipalidades incluye fundamentalmente la oferta de servicios sociales básicos, la dotación de infraestructuras que faciliten un adecuado uso del suelo y la realización o promoción de inversiones productivas orientadas a impulsar el desarrollo integral en sus circunscripciones. A fin de satisfacer tales exigencias, los funcionarios municipales deben adoptar regularmente decisiones técnicas, financieras, administrativas y políticas en concordancia con autoridades de nivel nacional, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para tratar los Presupuestos Participativos,

con representantes de los Gobiernos Regionales<sup>1</sup> para establecer proyectos de interés común y con entidades civiles para validar las decisiones asumidas.

La gestión municipal en ese ambiente institucionalmente complejo debe afrontar, entre otras, las siguientes situaciones reales:

- a) superposiciones o ambigüedades entre las competencias exclusivas, compartidas o delegadas correspondientes a los cinco niveles de gobierno: Nacional, Regional, Municipal Provincial y Municipal Distrital; en el contexto de una hasta ahora bloqueada Reforma del Estado;
- b) alta heterogeneidad económica, geográfica y demográfica entre las municipalidades, que no siempre es contemplada en la distribución de fondos o en la aplicación de políticas públicas, generándose procedimientos imperfectos y conflictos;
- c) débil involucramiento de la sociedad civil en la formulación y vigilancia de los Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos;
- d) extremada división político – administrativa (1,838 Distritos, 195 Provincias, 25 Regiones), que quiebra articulaciones económicas territoriales lógicas y dificulta la gobernabilidad.

El presente ensayo combina apreciaciones de fondo sobre el rol de los gobiernos municipales en el marco de los procesos de descentralización, con el señalamiento de algunos instrumentos operativos para sus eficientes desenvolvimientos gerenciales.

Las apreciaciones de fondo se sitúan en los tres capítulos iniciales. El primero muestra el contexto que envuelve a los procesos de desarrollo descentralizado desde la óptica municipalista. El segundo exhibe varios asuntos críticos vinculados a su desempeño. El tercero contiene algunos juicios sobre la situación y las perspectivas de las políticas dedicadas a reforzar la “transparencia” de la gestión municipal.

Los instrumentos operativos que pueden facilitar la gestión municipal se incluyen en los capítulos cuarto y quinto y se refieren a los procedimientos y metodologías para la formulación de los Planes de Desarrollo Concertados y los Presupuestos Participativos.

Se han incluido varios anexos que complementan el texto central, entre ellos, matrices para la priorización de proyectos, bases para la capacitación en Planeamiento Estratégico y Programación Presupuestaria y un formato para viabilizar Mancomunidades Municipales.

Este trabajo pretende sumarse a una amplia gama de aportes que en tales líneas vienen realizando instituciones no gubernamentales peruanas como la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), la Asociación de

---

<sup>1</sup> La denominación de “Regional” es solo un eufemismo ya que aluden realmente a los actuales “Departamentos”. Los Gobiernos “Regionales” son las instancias intermedias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales (Provinciales y Distritales). Está en suspenso el establecimiento de verdaderas “Regiones” en función de un “Plan Nacional de Regionalización”.

Municipalidades del Perú (AMPE), la Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, el Grupo Propuesta Ciudadana, la Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER), CARE – Perú, el Programa de Competitividad, Innovación y Desarrollo de la Región Arequipa (CID-Arequipa), la Asociación ARARIWA del Cusco, el Programa ProDescentralización de la USAID/Perú y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES), entre otras.

Se suma también a los reconocidos aportes que sobre el desarrollo municipal se promueven por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), con sede en Granada.

Finalmente, el ensayo, con sus limitaciones, persigue proporcionar a los Gobiernos Municipales una guía referencial para su gestión, particularmente cuando la mayoría de ellos ha iniciado su mandato en enero del 2011 y cuando, por otro lado, el 28 de julio del 2011 se ha iniciado un nuevo Gobierno Nacional que postula el fortalecimiento de los procesos de descentralización y, en ese entorno, un significativo protagonismo de los Gobiernos Regionales y Municipales en el desarrollo sostenible del país en su conjunto.

## **I. EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO MUNICIPAL**

### **1. Los Gobiernos Municipales están más cerca de la solución de las demandas colectivas**

Una parte importante de la lucha dedicada a lograr efectivas metas descentralistas surge de la convicción de que los Gobiernos Municipales tienen mejores capacidades (con respecto a los Gobiernos Regionales y al Gobierno Nacional) para prestar servicios sociales básicos eficientes e inducir procesos de desarrollo sostenibles. Esta convicción se sustenta en que en los ámbitos municipales:

- a) los Gobiernos Municipales están más cerca a la solución certera de las demandas colectivas;
- b) existen mayores concordancias entre las aspiraciones individuales o familiares y las de las colectividades municipales donde habitan; lo cual genera un fuerte sentido de “pertenencia” territorial y solidaridad social, que constituyen significativas ventajas para establecer proyectos de desarrollo sostenibles;
- c) se hacen más patentes las múltiples heterogeneidades geográficas, sociales, culturales y económicas del país; lo cual induce al manejo de programas o planes estratégicos diferenciales de escala local, que les otorguen mayor viabilidad y realismo;
- d) se facilita la identificación del potencial de los recursos naturales, institucionales y humanos, y su expresión en funciones de producción o empresas concretas;
- e) los costos para administrar servicios y proyectos de inversión conectados con las demandas locales son inherentemente menores, frente a los que se asumen por autoridades de nivel nacional o regional. Este argumento se basa en la reducción de los procedimientos burocráticos y gastos operacionales o logísticos que

empiezan en el frondoso aparato central, pasan a la escala regional y terminan luego de un largo viaje en las organizaciones locales;

Entonces, ¿porqué las iniciativas legales, políticas o financieras del Gobierno Nacional y del Congreso con respecto al fortalecimiento institucional de los Gobiernos Municipales y Regionales se arrastran con una odiosa lentitud?. La explicación más relevante a esta cuestión reside en que siguen predominando poderes políticos y económicos dominados por intereses centralistas. Esta situación debe revertirse porque el centralismo exacerbado:

- a) mantiene elevados niveles de pobreza masiva<sup>2</sup>, que son éticamente rechazables y que alejan al país de una de las Metas de Desarrollo del Milenio propiciado por las Naciones Unidas. Esta posición inaceptable se hace aún más aguda si se considera las elevadas brechas de oportunidades y satisfactores (bienes, servicios) entre los grupos más pobres y los grupos considerados “pudientes”<sup>3</sup>. Como es conocido, son las poblaciones serranas – amazónicas – campesinas las que sufren de las peores condiciones en términos de bienestar; aun cuando en Lima Metropolitana (donde la proporción de pobres es menor) existen también amplios bolsones de pobreza: unos 2 millones de personas de un total de 8 millones;
- b) impide el rompimiento de las barreras que bloquean la transferencia de las ventajas del crecimiento del PBI y la disponibilidad de servicios de apoyo a la producción, desde algunos Conglomerados Urbanos dominantes (“polos”) hacia las “periferias” ruralizadas y apartadas; con lo cual siguen desarticulados los mercados locales y se desaprovechan importantes potencialidades naturales, humanas, institucionales e infraestructurales repartidos en todo el país;
- c) estimula un esquema primario – exportador de la plataforma productiva nacional; que no se concilia con los objetivos de generar valor agregado a las materias primas y a reducir su dependencia volátil (particularmente de los metales) con respecto al PIB y a las exportaciones. La crisis global ha hecho más crítica esta condición de dependencia;
- d) reitera el perfil territorialmente concentrador de las rentas, de la acumulación del capital, de las inversiones y de la recaudación tributaria; provocando graves inequidades o brechas entre las diferentes zonas del país, las que, a su vez, inducen procesos migratorios irracionales del campo a la ciudad. Esta condición reduce la capacidad de los Gobiernos Municipales para confeccionar Planes Concertados y Presupuestos Participativos; dadas sus escasas capacidades financieras y técnicas; especialmente en los municipios calificados como

---

<sup>2</sup> La “pobreza”, definida según las canastas mínimas alimentarias y no alimentarias, abarcaba en el 2007, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 39.3% de la población; mientras que la “pobreza extrema” (poblaciones que ni siquiera llegan a la línea definida por la canasta mínima alimentaria) involucraba al 13.7%. Esos valores eran en la Sierra Rural (73.3%), en la Costa Urbana (25.1%) y en Lima Metropolitana (18.5%). La pobreza general en promedio en el 2010 era del 34.8% de la población, según fuentes oficiales.

<sup>3</sup> Una apreciación amplia de las inequidades sociales y territoriales en varios países de América Latina puede encontrarse en el documento “La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), editado por el Centro de Planeamiento Estratégico del Perú (CEPLAN) en marzo del 2011.

“rurales” que no disponen o disponen de muy pocos recursos provenientes de los canon, sobrecanon o regalías procedentes de la minería, de la explotación petrolera y del aprovechamiento del bosque y de las aguas.

*El régimen tributario aún mantiene una base reducida de personas naturales y jurídicas que pagan impuestos, ya sea porque los evaden o porque tienen el privilegio de gozar de algunas exoneraciones o reducciones. La presión tributaria es comparativamente baja (alrededor del 14% del PIB); frente a otros países de América Latina que tiene presiones de arriba del 20% del PIB. El 70% de la captación tributaria se concentra en Lima por haberse establecido allí las sedes fiscales de muchas empresas grandes y medianas que operan en diferentes localidades del país.*

La relativa parálisis de las reformas sustantivas en la estructura y el rol del Estado<sup>4</sup> descoloca la misión de los Gobiernos Municipales y Regionales con respecto al desarrollo descentralizado del país y agrava los conflictos generados por la duplicación de facultades y atribuciones entre los cuatro niveles de Gobierno (Nacional, Regional – Departamental, Municipal Provincial, Municipal Distrital). Esta situación invoca la conveniencia de retomar procesos complejos de integración de Departamentos y Provincias al nivel de verdaderas regiones; lo cual implica establecer un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, que debe establecer una estrategia muy fina, con perspectivas de mediano/largo plazo donde la fusión de espacios social, política y económicamente viables se vaya fabricando progresivamente en términos reales.

En ese sentido es bueno asumir las lecciones que nos dejó el fracaso de las regionalizaciones de los años 70' (en el régimen del General Velasco), de los años 1997-1999 del primer gobierno de García y del Referéndum de octubre del 2005 donde se planteaba la conformación de 5 Regiones que involucraban a 16 de los 25 Departamentos.

Al respecto pueden relevarse dos cuestiones críticas. La primera: ¿cómo configurar un aparato político-administrativo capaz de apuntalar procesos de regionalización, en el contexto de un Estado fuertemente centralistas?. La segunda: ¿cómo lograr el funcionamiento de un sistema de gestión descentralizada eficiente cuando persisten delimitaciones Departamentales y Municipales inconsecuentes<sup>5</sup> y se carecen de un Plan Nacional de Regionalización, de un Plan Nacional de Descentralización y de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial?.

Existen aún gruesas costras centralistas en la plataforma económica productiva y en la configuración del Estado, lo que induce a adoptar una postura sigilosa sobre los procesos de descentralización en curso; especialmente en el entorno de una crisis económica y financiera mundial<sup>6</sup>. El riesgo de desvirtuar esos procesos se acentúa

---

<sup>4</sup> La Ley 27658 (Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado) es muy genérica e inconsecuente con un rol activo, descentralizado, eficiente y no extremadamente subsidiario del Estado.

<sup>5</sup> La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros dispone de un Plan de Delimitación Territorial 2008 – 2011; que está siendo revisado.

<sup>6</sup> La conformación de un significativo volumen de fondos (US \$ 13,250 millones) que el Gobierno ha comprometido el 9 de Diciembre del 2009 como pivote de un Plan Anticrisis y el anuncio en marzo del 2011 del Ministro de Economía de establecer un Fondo del orden de los 50 millones de soles para ese

cuando varios diagnósticos sobre la calidad de la gestión regional y municipal muestran, en una alta proporción de casos, resultados insuficientes. Esa situación no necesariamente supone la incompetencia de las autoridades locales. Tiene que ver también con sus reducidas capacidades técnicas, financieras y logísticas para formular proyectos, presupuestos y planes de una parte y de cubrir eficientemente los servicios básicos que la población les reclama de otra parte.

Sin embargo, es justo señalar la existencia de algunas estructuras institucionales, normas y prácticas que han facilitado el desenvolvimiento de las Municipalidades:

- a) el ejercicio técnico cada vez más consolidado en cuanto a la formulación, ejecución y seguimiento de Planes de Desarrollo Concertados (PDC) y Presupuestos Participativos (PP); que exigen el uso de criterios de priorización y viabilidad para las inversiones y el gasto corriente<sup>7</sup>;
- b) una flexibilización de los criterios con los cuales el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) califica y valida los proyectos de inversión;
- c) el funcionamiento (parcial) de un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades conducido por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que se ha venido implementando básicamente desde el 2009 en beneficio de algunos Gobiernos Municipales y Regionales;
- d) esfuerzos asociativos intermunicipales para el tratamiento conjunto de proyectos de inversión, de negociación de fondos, de prestación de servicios y de creación de normas que mejoren la gestión del territorio. Estas iniciativas se vienen plasmando principalmente en las Mancomunidades Municipales cuyos objetivos y alcances básicos se mencionan más adelante;
- e) el desenvolvimiento ejemplar de iniciativas de desarrollo sostenidos en espacios multiprovinciales o multidistritales; donde el liderazgo de los alcaldes, organizaciones no gubernamentales y líderes de base han tenido un rol significativo. Entre ellos pueden mencionarse al programa de desarrollo de la cuenca del Río Cotahuasi en Arequipa (apoyado por la ONG AEDES); a los proyectos agroindustriales (café orgánico, panela, yerbas aromáticas) impulsados por alcaldes distritales y por la organización PIDECAFÉ, que han mejorado las economías de cientos de campesinos en las Provincias Serranas de Piura y a los Programas de Desarrollo que la Oxfam GB ha auspiciado en municipalidades de Apurímac y Ayacucho en los años 2002 – 2005.
- f) el enfoque de “Municipios Productivos” que se promueven por varias Municipalidades<sup>8</sup>, mediante el cual se persigue mejorar la base económico – empresarial para competir exitosamente tanto en mercados locales como

---

mismo fin marcan ese temor, al margen del discurso optimista oficial de fines del 2010, según el cual disponíamos de un blindaje para ese posible escenario y que tendríamos un crecimiento del PIB en los próximos años arriba del 7% – 8%. A octubre del 2011 esta posición se debilita y tanto el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como el Banco Central de Reserva (BCR) aluden a un crecimiento del PIB del orden del 5% - 6% entre el 2011 y el 2012 (si la crisis mundial no se diluye suficientemente).

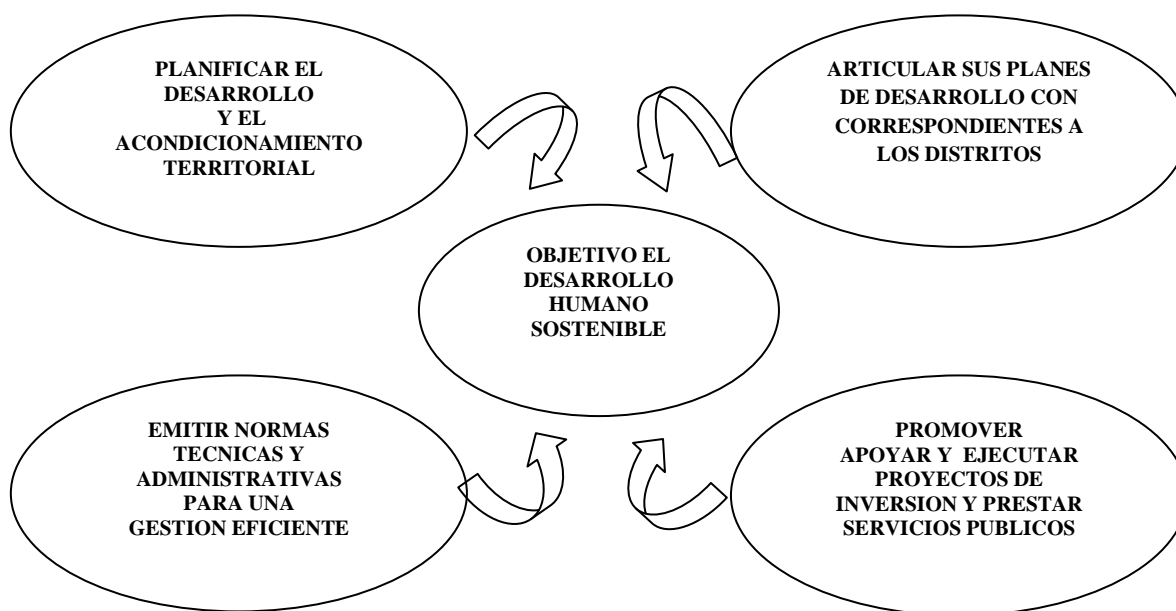
<sup>7</sup> El Decreto Supremo No. 004-2011-Vivienda, del 7 de junio del 2011, determina las regulaciones para el acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano de las municipalidades.

<sup>8</sup> Algunos de estas iniciativas se vienen construyendo en el Distrito de Suyo de la Provincia de Ayabaca (Piura) y en varios Distritos de la Provincia de San Marcos (Cajamarca).

externos. Al respecto, la REMURPE ha organizado eventos de capacitación y difusión sobre este campo a través de su programa de “Promoción Económica Local de Iniciativas Productivas Sostenibles”<sup>9</sup>.

En el siguiente gráfico se precisan 4 roles esenciales de las Municipalidades Provinciales, que debieran cumplirse bajo el enfoque del Desarrollo Humano postulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

#### ROLES ESENCIALES DE UNA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL



*El enfoque del Desarrollo Humano postula: a) el crecimiento sostenido de la producción en el entorno del uso racional de nuestros recursos naturales, b) el resguardo del ambiente, c) la inclusión social de los grupos históricamente marginados, d) la consolidación de la democracia plena.*

## 2. La multiplicación inorgánica de las municipalidades restringe el desarrollo sostenible.

Uno de los problemas críticos de la gestión eficiente del territorio es el crecimiento inorgánico y desorbitado de municipios tanto Provinciales como Distritales, muchos de los cuales carecen de viabilidad económica y social: la mitad de los Distritos tienen menos de 5,000 habitantes y cerca del 50% de los centros poblados en los municipios rurales tienen menos de 500 viviendas aglomeradas. A fines de 1900 había

<sup>9</sup> Un evento en ese sentido se realizó en el Cusco del 16 al 20 de mayo del 2011. Incluyó visitas de campo a determinados municipios y Mancomunidades Municipales que han avanzado en este aspecto.

776 Distritos; entre 1901 y 1950 se crearon 489 Distritos más; y entre 1951 y el 2007 se formalizaron 569 Distritos adicionales. En el 2011 el país tiene 25 Regiones – Departamento, 195 Provincias y 1,836 Distritos.

El Departamento de Puno, por ejemplo, tiene 13 Provincias 109 Distritos y 264 Centros Poblados<sup>10</sup>. Con esa textura político – administrativa, ese Departamento tiene una población calificada como “pobre” por el orden del 76.3% y como “pobreza extrema” por del orden del 41.6%, aporta con apenas el 1.64% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, tiene una población total de 1’245,508 habitantes y una superficie de 71,999 kilómetros cuadrados, lo que significa una densidad de 17 habitantes por kilómetro cuadrado.

En cambio, el Departamento de Lambayeque tiene 3 Provincias, 38 Distritos y 25 Centros Poblados, muestra una población calificada como “pobre” por el orden del 41.1% y en “pobreza extrema” por el orden del 9.5%; aporta con el 3.45% del PIB; tiene una población de 1’091,535 habitantes y una superficie de 14,231 kilómetros cuadrados, lo que significa una densidad poblacional de 77 habitantes por kilómetro cuadrado. Se aprecia entonces que Lambayeque (predominantemente costero), con un volumen poblacional parecido al de Puno (alto andino), pero con una superficie que es cinco veces inferior a la de este Departamento tiene una densidad poblacional 4.5 veces superior a la de Puno y es (en términos relativos) 35 puntos porcentuales “menos pobre” que Puno.

La fragmentación del espacio nacional expresan una lógica social y política práctica: las Comunidades Campesinas y Villorrios persiguen ser elevados en primera instancia a la categoría de Municipalidades de Centros Poblados y, en una segunda instancia en Municipalidades Distritales, porque de ese modo elevan sus capacidades negociadoras con el Gobierno Nacional para disponer de fondos regulares y aprobar sus proyectos. En este asunto resulta paradójico que la creación de Municipalidades de Centros Poblados le corresponde a la Municipalidad Provincial y no a la Municipalidad Distrital con la cual está más cercana.

Esta conducta tiene fuertes connotaciones negativas porque:

- a) los distritos con territorios y poblacionales distritales relativamente “pequeños” carecen de suficiente motricidad para generar procesos productivos competitivos dirigidos a mercados emergentes, ya que esa capacidad exige normalmente espacios multiprovinciales cuando menos. Se trata de auspiciar procesos productivos que requieren de una cierta escala (tamaño) en la composición de sus insumos y en el acceso a mercados;
- b) cada nuevo Distrito procrea superestructuras de gestión que presionan los gastos corrientes a cargo del Estado;

---

<sup>10</sup> En el Anexo A se muestra la dinámica poblacional de los municipios provinciales y distritales en el país, por grandes agrupaciones regionales y Departamentos, tomando como pivotes comparativos los años 2002, 2007 y 2009/2010.

- c) la creación de Distritos o Centros Poblados provoca generalmente conflictos relacionados con sus delimitaciones y con el usufructo económico de los recursos naturales disponibles; además de quebrar con los tradicionales sentimientos de “pertenencia social”. Según datos de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, a julio del 2010 más del 60% de los Distritos mantenían conflictos limítrofes<sup>11</sup>.

A inicios del 2011 el Gobierno Nacional presentó una iniciativa legislativa para convertir el Distrito de San Juan de Lurigancho en una “Provincia Especial”, desmembrándola de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). Esta iniciativa, fomentada por el Alcalde de ese Distrito, además de bloquear una mayor y mejor integración territorial de servicios (desechos, seguridad ciudadana, tránsito) e infraestructuras corredores viales), tiene insalvables vacíos legales (Constitución, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley de Bases de la Descentralización). Felizmente esta iniciativa fue rechazada.

En rigor, el trabajo de la MML tendría que involucrar acciones compartidas con la Municipalidad Provincial y el Gobierno Regional de El Callao, así como con las provincias colindantes de Huarochirí, Yauyos, Cañete, mediante Acuerdos formales que pudieran conducir a una Región Metropolitana.

### **3. Las Mancomunidades Municipales, una opción para articular iniciativas locales**

Las Mancomunidades Municipales (MM) se conforman mediante acuerdos entre dos o más Municipalidades, para la prestación conjunta de servicios, el manejo de cuencas y la ejecución de proyectos que promuevan el desarrollo articulado de sus jurisdicciones. Esta modalidad de gestión compartida tiene varias ventajas:

- a) benefician a espacios mayores al de un solo municipio, produciéndose “impactos” sociales o económicos más relevantes (economías de escala”);
- b) reduce los costos de los insumos cuando se trata de obras físicas, así como los costos de los estudios de prefactibilidad que las sustentan y de su administración (incluyendo las acciones de supervisión y entrega de las obras concertadas);
- c) privilegia su acceso al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), otorgándole una ponderación del 15% a los puntajes de calificación de los proyectos presentados<sup>12</sup>; así como al financiamiento de la Cooperación Internacional, a través de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

---

<sup>11</sup> La cuestión se ha venido abordando regularmente, con muchas dificultades, mediante la implementación de planes periódicos de demarcación territorial.

<sup>12</sup> El FONIPREL tiene un carácter concursal, lo cual pone en desventaja a las municipalidades con menores recursos para formular los estudios que sustenten sus proyectos. Otra atingencia es su todavía manejo centralista, por el MEF.

A setiembre del 2011 el Registro de Mancomunidades Municipales a cargo de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) contaba cerca de 100 Mancomunidades Municipales. Las MM se rigen por la Ley No. 29029 del 28 de mayo del 2007 y por la Ley No. 29341 del 4 de abril del 2009, que establece mayores precisiones sobre su naturaleza jurídica; otorgándole la categoría de entidad de derecho público.

Los pasos fundamentales para constituir una Mancomunidad Municipal son los siguientes:

- a) formalización de una Ordenanza de cada Municipalidad postulante donde se explicita la voluntad de conformarla; sustentada por un estudio de viabilidad; así como una propuesta de sus Estatutos;
- b) verificación de su viabilidad, por la Secretaría de Descentralización. Si fuese favorable, emite una Resolución disponiendo su inscripción en el Registro correspondiente. En el Anexo G se presenta la estructura del Informe Técnico que sustenta la viabilidad de una Mancomunidad Municipal;
- c) formalización de una Ordenanza de cada Municipalidad conformante por la cual se regula el desempeño operativo y administrativo de la Mancomunidad.

*Mediante Resolución No. 491-2011-PCM/SD del 15 de agosto del 2011, se constituye la “Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan (MACROSANJ); que articula la gestión de 5 Municipalidades de la Provincia de Castrovirreyna (Departamento de Huancavelica) y 2 Municipalidades de la Provincia de Chíncha (Departamento de Ica). Sus Estatutos establecen las siguientes funciones: a) impulsar el planeamiento del desarrollo urbano y rural con un enfoque territorial y de cuenca; b) concertar con entidades públicas y privadas la elaboración y ejecución de programas y proyectos competitivos generadores de empleo; c) construcción y mejoramiento de las infraestructuras viales; d) protección de la cuenca; e) promoción de la participación vecinal.*

Finalmente, es pertinente reconocer que la asociatividad municipal tiene como uno de sus gérmenes originarios más asiduos a las prácticas ancestrales de las comunidades campesinas, a través de las Minkas y Aynis, donde prima el sentido de solidaridad colectiva e interfamiliar. Sin embargo, debe reconocerse que esa práctica se viene debilitando por las nuevas dinámicas sociales y la creciente migración rural-urbana.

## II. CUESTIONES CRÍTICAS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

### 1. Los Gobiernos Municipales y la Descentralización Político – Administrativa.

Tal como se ha argumentado anteriormente, los Gobiernos Municipales representan, en principio, la expresión más certera de un régimen descentralista y democratizador porque afrontan con mayor diligencia y oportunidad las demandas más tangibles de la población.

Este argumento se desencadena en 3 niveles de gestión: Municipalidades de Centros Poblados, Municipalidades Distritales y Municipalidades Provinciales. Las competencias y recursos aumentan a medida que se transita del nivel menor al nivel mayor. El menor nivel corresponde a las Municipalidades de los Centros Poblados, que tienen mayor cercanía con “los vecinos”, dado que opera en localidades con pequeñas en poblaciones. El segundo corresponde a las Municipalidades Distritales, que incluyen conjuntos poblacionales más densos y también dispersos. El tercero corresponde a las Municipalidades Provinciales, que cubren varios distritos y tienen funciones o competencias que envuelven mayores responsabilidades y son más complejas, en el sentido de, por ejemplo, la coordinación con las Municipalidades Distritales para la formalización de sus Presupuestos Participativos, lo cual ha provocado frecuentes conflictos y ha sido vista como un remedo del régimen centralista que domina al país en su conjunto.

Una conflictividad adicional aparece cuando los Consejeros de los Gobiernos Regionales, elegidos bajo el criterio de su adscripción Provincial, acuden a sus provincias para identificar problemas y proponer acciones que, en rigor, les corresponde a los Gobiernos Municipales.

La Ley distingue, de un lado, a 4 tipos de municipalidades: urbanas, rurales, fronterizas y Lima Metropolitana. La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) es un caso especial, por las siguientes consideraciones:

- a) ser la sede de los poderes del Estado,
- b) su importante población (casi el 30% de la población nacional)<sup>13</sup>,
- c) la necesidad de coordinar tanto en términos bilaterales como especialmente a través de la Asamblea de Alcaldes con 43 Gobiernos Distritales de diferente escala (territorial y poblacional) y con distintas problemáticas;
- d) operar aún de manera incompleta con atribuciones propias de un Gobierno Regional,
- e) articular necesariamente con el Gobierno y la Municipalidad de la Provincia Constitucional de El Callao, para el manejo eficiente de los sistemas de transporte, de seguridad ciudadana, de recojo de residuos sólidos y del tratamiento integrado de las cuencas de los ríos Lurín, Rimac y Chillón, cuando menos.

En tal sentido, la gestión de la MML se hace bastante más compleja, social, política y administrativamente en comparación con el resto de de las Alcaldías; lo cual implica una estrategia corporativa que considere:

- a) ajustes legales en cuanto a sus atribuciones o competencias (exclusivas, compartidas y delegadas) que implican también cambios en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;

---

<sup>13</sup> La población de Lima Metropolitana, sin contar con El Callao, concentra crecientemente a la población del país, tanto por su propia tasa de natalidad como por las migraciones. Las siguientes cifras muestran ese fenómeno: 1940 (577,000 personas), 1950 (856,000 personas), 1961 (1'683,000 personas), 1993 (85'787,000 personas), 2010 (7'950,000 personas). Según el INEI en el 2021, Lima Metropolitana y El Callao tendrían una población de 11.4 millones.

- b) modelos de Convenios, Acuerdos y/u Ordenanzas que hagan mas eficiente e integrada la prestación coordinada intermunicipal de servicios y proyectos de interés común;
- c) la pronta culminación (antes de finalizar el 2011) de un Plan Integrado de Desarrollo, que implique articulaciones de escala macro regional, nacional e incluso internacional. Este Plan debiera tener como soporte esencial el “Acuerdo por Lima” que ha sido consensuado por diversas instituciones públicas y particulares el 8 de junio del 2011, y que postula 10 compromisos orientados a fortalecer el desarrollo orgánico de Área Metropolitana de Lima, en el contexto de la descentralización. De otra parte, el Plan debiera considerar la posición y el rol de Lima Metropolitana – El Callao dentro de un Sistema Nacional de Centros Metropolitanos y Ciudades “emergentes”;
- d) una zonificación funcional de sus distritos.

Importa señalar que tanto las Municipalidades y Mancomunidades Municipales como las Redes Municipalistas, entre las cuales destaca la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), se han abierto hacia una postura que plantea exigencias y propuestas descentralistas para el país en su conjunto. Este es un avance clave en la medida en que “saca” a los municipios, de sus estrechos ámbitos locales, para envolverlos en una dinámica de desarrollo nacional. Así, en la VI Conferencia Anual de la REMURPE (CAMUR 2011)<sup>14</sup> se propiciaron debates sobre:

- a) la descentralización como medio para disponer de un país más equitativo;
- b) las perspectivas del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) y el proceso de descentralización;
- c) el tratamiento de los Sectores Salud y Educación, como pivotes del desarrollo;
- d) criterios para lograr eficiencia y eficacia en la inversión pública;
- e) el abordaje racional de la explotación de los Recursos Naturales y el tratamiento de los efectos previsibles del Cambio Climático.

## **2. Los Gobiernos Municipales como promotores del desarrollo económico local (DEL)**

La Ley Orgánica de Municipalidades admite una gama muy amplia de atribuciones a cargo de las Municipalidades (educación, salud, seguridad ciudadana, previsión de desastres naturales; registros de nacimientos, matrimonios, defunciones). Sin embargo, no define con suficiente rigor el alcance de sus atribuciones relacionadas con el desarrollo económico local sostenible. En este sentido, deben atender de un modo cada vez más activo:

- a) iniciativas y directrices relacionadas con el manejo racional del ambiente, compatibles con las políticas que en ese sentido emanen del Ministerio del Ambiente<sup>15</sup>. Efectivamente, y como un ejemplo, la Municipalidad Provincial de

<sup>14</sup> Realizado el 17 y el 18 de marzo del 2011. La Declaración del VI CAMUR aparece en el Anexo E.

<sup>15</sup> El Ministerio del Ambiente (MINAM) se crea por el Decreto Legislativo No. 1013 en el 2008, que es modificado por el Decreto Legislativo No. 1039. El Decreto Supremo No. 007-2008-MINAM, del 6 de Diciembre del 2008, aprueba su Manuel de Organización y Funciones (ROF).

Sullana, del Departamento de Piura, ha emitido la Ordenanza Municipal No. 10-2008/MPS por la cual se crea el “Sistema Integral de Gestión Ambiental de la Provincia de Sullana” teniendo como base no solamente el Decreto Legislativo que crea el MINAM sino que también el Decreto Supremo No. 008-2005-PC en el cual se prescribe en su artículo 45° que “*El Sistema Local de Gestión Ambiental tiene como finalidad desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental local y las normas que regulan su organización y funciones, en el marco político institucional nacional y regional; para guiar la gestión de la calidad ambiental, el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos naturales y el mayor bienestar de su población*”<sup>16</sup>;

- b) el fomento de inversiones privadas o mixtas en proyectos generadores de empleo en las ramas de artesanía, turismo, infraestructuras, agricultura y agroindustria. En esta línea el impulso a las micro y pequeñas empresas resulta fundamental. Se trata de establecer programas de “Desarrollo Económico Local (DEL)” que parten del reconocimiento de las vocaciones productivas de los territorios locales y regionales; pero también de la capacidad innovativa y de gestión de los diversos actores económicos involucrados (promotores, empresarios, agencias financieras, universidades, Juntas o Asociaciones de Productores, Cámaras de Comercio e Industria, Mancomunidades Municipales, etc.). Entre estos actores tendrían que establecerse alianzas institucionales y proyectos concretos;
- c) la formulación y aplicación de Planes de Desarrollo Concertados y Planes de Competitividad, articulados con los Planes que en ese sentido existan al nivel nacional y regional.

Una cuestión importante radica en admitir, por ahora, la relativamente escasa capacidad de las Municipalidades para promover, directamente o en asocio con productores o gremios particulares, la realización de proyectos productivos. Esta restricción obedece, en esencia, a las políticas macro que dibujan una fórmula económica básicamente manejada por actores privados en un escenario de libre mercado donde el Estado, en cualquiera de sus dimensiones territoriales, no tendría que participar o hacerlo en forma subsidiaria. Sin embargo, un programa de origen comunal (“Sierra Productiva”), aparece como una opción interesante para armar proyectos empresariales o para mejorar las técnicas de cultivos y crianzas de pequeños–medianos asentamientos rurales, a partir de enfoques no tradicionales en el sentido de que el liderazgo y la capacitación la ejercitan los propios campesinos.

En similar sentido puede aprovecharse algunos factores positivos del Proyecto “Sierra Exportadora”, modificando su plataforma institucional centralista y sesgada a los mercados externos, lo cual colisiona con las políticas de seguridad alimentaria interna. Asimismo, debieran aprovecharse las ventajas previstas en la Ley No. 29337 que crea el programa “PROCOMPITE” en cuanto a la formación de cadenas productivas de alcance multidistrital y/o multiprovincial. De igual manera, debieran

---

<sup>16</sup> En la misma línea, la Ordenanza Municipal No. 017-2008-MPT de la Municipalidad Provincial de Trujillo, del 10 de Junio del 2008, aprobó la “Política Ambiental de la Provincia de Trujillo” que contiene un Diagnóstico Ambiental, un Plan de Acción Ambiental y una Agenda Ambiental para el periodo 2008 – 2009.

multiplicarse los esfuerzos de capacitación en “Gestión Municipal en Cadenas de Valor”, que viene organizando la REMURPE con el soporte de USAID/PERÚ<sup>17</sup>.

Colateralmente es posible conformar “Agencias de Desarrollo Local (ADEL)”<sup>18</sup>, que inicialmente pueden ser auspiciadas y dirigidas por las propias Municipalidades, mediante el formato de “Proyectos Especiales”, dedicado a identificar y poner en marcha inversiones reproductivas. Al nivel provincial este tipo de iniciativas puede involucrar a Subsidiarias de las Cámaras de Comercio, Industria y Turismo pero también a Asociaciones de Productores y potenciales inversionistas individuales. Experiencias de este tipo se establecieron en los años 90` en algunos países centroamericanos, con el auspicio de la cooperación italiana y las Naciones Unidas. En Colombia también se han tenido experiencias exitosas con algunas de las 10 ADEL establecidas en el entorno de 191 de sus municipios (17.3% del total de Municipios).

De otra parte la Comunidad Andina de Naciones está promoviendo el desenvolvimiento de Agencias de Desarrollo Local, en los países que lo conforman. El 19 y el 20 de setiembre se realizó un Taller en la sede de Lima, con la participación de especialistas de Colombia.

En general pueden admitirse las siguientes políticas para el impulso o el fortalecimiento de los procesos de Desarrollo Económico Local (DEL), tanto al interior de cada municipio como, preferiblemente, en función de acuerdos intermunicipales que amplíen las economías de escala (mayor cobertura de mercados y mayor disponibilidad de insumos, menores costos financieros marginales) de los proyectos a ser impulsados:

- a) financiamiento concertado y oportuno, en función de las características de los proyectos y a su escala, lo cual implica fortalecer las Edypymes, el Banco Agrario, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, entre otras instituciones afines;
- b) servicios de desarrollo empresarial; dentro de los cuales pueden incluirse la dotación de información sobre precios y mercados, consultorías para la formulación de proyectos, introducción de tecnologías apropiadas, soporte a la conformación de cadenas o clusters empresariales, capacitación a los inversionistas y promotores en gestión empresarial en los temas anteriormente mencionados, organización de Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL). En esta intención debiera buscarse convenios con centros de investigación, universidades, Organizaciones No Gubernamentales;
- c) dotación de infraestructuras de soporte a la producción (camino, energía);

---

<sup>17</sup> El 13 de setiembre del 2011 se inició una capacitación en dicha línea, en la ciudad de Juanjuy (Provincia de Mariscal Cáceres, del Departamento de San Martín). Participaron más de 50 representantes de varios gobiernos municipales de ese Departamento y de los Departamentos de Huánuco y Ucayali.

<sup>18</sup> Ver, al respecto, a) Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú; Noviembre del 2010; “Avances y Desafíos en la Promoción del Desarrollo Económico Local. Una Ruta para las Próximas Gestiones Municipales”, Lima; b) Rojas Morán Luis; Febrero del 2006; “Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local. Enfoques, Herramientas y Estrategias para el DEL”; editado con el auspicio de la Oficina Subregional para los Países Andinos de la Organización Internacional del Trabajo; Lima.

- d) incentivos a la inversión, que normalmente se identifican con tratamientos diferenciales en el pago de tributos y con la aceleración de trámites burocráticos para la instalación formal de las empresas.

*La Ley faculta a las Municipalidades a crear “Institutos de Fomento Municipal para el Desarrollo Económico Local”; en coordinación con los Gobiernos Regionales. No está totalmente clara la estructura de esta entidad aunque señala sus funciones básicas: asesoría técnica, captación, dotación de información, realización de estudios estratégicos.*

Esta opción debe ser cuidadosamente manejada considerando no solo la conveniencia de formular proyectos viables–rentables; sino que también por los potenciales vaivenes negativos de la demanda, las fragilidades de los mercados internos y los potenciales baches económicos generados por la crisis económica mundial. Por otra parte, es preciso admitir la potestad de las Municipalidades (especialmente de alcance Provincial) en la concesión de infraestructuras y en la conformación de empresas bajo la modalidad de inversiones que asocien fondos públicos y privados.

### **3. Las Municipalidades y el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)**

En todas las esferas del accionar municipal es importante determinar bajo que circunstancias y para cuales temas es necesaria la intervención del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), creado en el 2008<sup>19</sup>, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Se conforma por el Presidente del Consejo de Ministros (quien lo preside), el Secretario de Descentralización, el Presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, los 25 Presidentes de los Gobiernos Regionales y por representantes de los Gobiernos Locales (12 representando a las Municipalidades Provinciales y 12 representando a las Municipalidades Distritales).

El CCI debiera amarrar recursos y decisiones para procrear una “masa crítica” de iniciativas capaces de amparar procesos sostenidos de desarrollo regional y local, sin perder de vista las políticas de Estado al nivel nacional. Sin embargo, hasta octubre del 2011 ha mostrado ser poco operativo en el sentido de que sus acuerdos no son vinculantes, sus reuniones han sido muy esporádicas y su soporte técnico es extremadamente precario.

*Los municipios deben tener una mejor comprensión de los procesos económicos regionales, nacionales y hasta internacionales, en donde se inserta la economía de sus territorios. Esto plantea la necesidad de articular políticas locales con las políticas de los otros niveles de gobierno.*

Por lo tanto, hay varios asuntos que debieran reconsiderarse a partir del 2011:

---

<sup>19</sup> El CCI deviene fundamentalmente de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, No. 29158. El Decreto Supremo No. 079-2009-PCM, publicado el 16.12.9009, aprobó el Reglamento de Funcionamiento del CCI, que luego sufrió un cambio en la representación de los Gobiernos Municipales.

- a) como aliviar la complejidad de las elecciones de los representantes de los Gobiernos Municipales. Al respecto cabría la posibilidad de que sean las Asociaciones Municipalistas (REMURPE, AMPE) las que definan compartidamente esa escala de representación. Esta opción tiene la atinencia teórica de un procedimiento de representatividad indirecta que, además pudiera no considerar a Municipalidades no asociadas;
- b) la posibilidad de que sea el Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) la que represente a los Gobiernos Regionales; a fin de impulsar una matriz sólida y compartida de las propuestas surgidas a esa escala territorial;
- c) otorgarle el carácter vinculante a sus acuerdos o recomendaciones de mayor trascendencia; de modo que no se evadan y funcionen como compromisos ineludibles;
- d) coordinar con el Primer Ministro y con el Ministerio de Economía y Finanzas; para dotarle de los soportes políticos, logísticos, técnicos y administrativos para hacer que su funcionamiento sea eficiente,
- e) Evitar que las coyunturas políticas empañen o perviertan el contenido de las convocatorias.

#### **4. Transferencias de funciones y atribuciones. ¿Una lógica tramposa?**

Las carencias de recursos técnicos, administrativos y económicos que tienen la mayoría de las municipalidades, especialmente las Municipalidades Rurales, proporcionan un escenario restrictivo en cuanto al tipo y número de funciones y atribuciones que podrían asumir con eficacia. Esta situación sugiere adoptar una estrategia de transferencias de atribuciones y capacidades que con una lógica de “progresividad” que, sin embargo, evite un mañoso ardid de las instancias nacionales del Gobierno para postergar o frenar indefinidamente la descentralización y garantice la realización de los procesos de desarrollo que les corresponde. Dejando de lado las funciones municipales más elementales que tienen que ver con los Registros Públicos, el ornato, la limpieza y la disposición de desechos; la cuestión se vuelve crítica cuando se alude al manejo del ambiente, al ordenamiento integral del territorio, al uso de fuentes de agua, al transporte público, a la seguridad ciudadana, a las inversiones reproductivas, a la planificación del desarrollo, a la educación y a la salud<sup>20</sup>.

En cuanto al manejo de los servicios de salud y educación, la carga es extremadamente pesada porque se trata de sistemas que deben tratarse con un enfoque de “red”. Por ejemplo, según el tipo y grado de la enfermedad de un paciente adscrito a una Municipalidad rural empobrecida y alejada de las capitales Departamentales, este puede acudir (si tiene acceso rápido y su mal es poco grave) a un Puesto de Salud elemental. Pero si este nivel es impotente para tratarlo, debiera gestionar su transferencia a un Centro Médico (si puede); y si allí tampoco obtiene una solución

---

<sup>20</sup> Las experiencias en el manejo de los Consejos Locales de Administración de la Salud – CLAS, que aparecen en los años 90’, deben tomarse en cuenta con una visión crítica. Un problema de los CLAS es el tratamiento de las “referencias y contrarreferencias” entre los Puestos de Salud, los Centros de Salud, los Hospitales Generales y los Hospitales Especializados. Otro problema ha sido su limitada capacidad de autofinanciamiento.

adecuada debe ser transferido a un Hospital General o a un Hospital Especializado (lo cual es prácticamente imposible).

*En el 2007, según el Informe sobre Desarrollo humano del PNUD del 2010 – 2011, existían, en promedio 16.6 médicos por cada 10,000 habitantes; pero en la provincia de Antabamba (Departamento de Apurímac) esta cifra se caía hasta 5.7 y en la provincia de Acobamba (Huancavelica) bajaba hasta 3.0 médicos por cada 10,000 habitantes. De otro lado la provincia de Lima disponía entonces de 28.6 médicos por cada 10,000 habitantes.*

En este asunto juegan decisiones políticas del más alto nivel, orientadas a:

- a) incrementar sustancialmente el presupuesto de gestión e inversión de las municipalidades para el cabal cumplimiento de sus mandatos y atribuciones;
- b) organizar una campaña masiva de capacitación en gestión municipal (incluyendo administración y gerencia, formulación de proyectos, planeamiento estratégico, programación presupuestaria)<sup>21</sup>;
- c) establecer criterios suficientemente flexibles y sensatos como para que puedan acceder a las transferencias lo más rápidamente posible.

En la medida en que estas decisiones sean impulsadas, el proceso de transferencias de facultades y capacidades encontrará un nicho positivo. Si ocurre lo contrario, por razones operativas o por una consciente voluntad de entorpecer el proceso, este se dilatará innecesariamente procreando nuevas tensiones sociales.

En efecto, una transferencia masiva de funciones, mandatos, atribuciones y responsabilidades a las Municipalidades; que no se empareje con recursos y capacidades puede provocar una sobre saturación administrativa que resultará perjudicial para sustentar la calidad de los servicios prestados. En este aspecto habría que evaluar cuidadosamente cual es el trasfondo, en cada caso, de las facultades que el Gobierno Nacional proponga transferir. La historia reciente muestra que en determinadas funciones el Gobierno Nacional ha propuesto transferir atropelladamente funciones a las Alcaldías Distritales para desligarse de sus responsabilidades o para provocar discrepancias entre Municipios Distritales y Municipios Provinciales<sup>22</sup>. Es escenario se complica cuando no se han producido regularmente ni oportunamente las transferencias de capacidades o de los recursos presupuestales aprobados en los Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA).

---

<sup>21</sup> La REMURPE en concordancia con algunas Universidades viene impulsando diplomados y cursos sobre estas áreas. Iniciativas en ese sentido también se han llevado a cabo por la Escuela Mayor de Gestión Municipal. Uno de los Anexos de este ensayo propone un modelo de curso integral sobre Planeamiento Estratégico y Gestión del Desarrollo Regional y Local.

<sup>22</sup> Tal como ocurrió con la administración de los Parques Zonales o con las autorizaciones de rutas de transportes colectivos; en Lima. Este mismo dilema aparece con el Decreto Supremo 044-2011-PCM dado en mayo del 2011 que transfiere a las Municipalidades y Gobiernos Regionales una serie de atribuciones y funciones, sin haberse practicado una evaluación de sus capacidades técnicas, logísticas, económicas y administrativas para asumirlas eficientemente. En este sentido varias entidades municipalistas han cuestionado el mencionado dispositivo.

Análisis sucesivos realizados por la Defensoría del Pueblo y el Grupo Propuesta Ciudadana expresan que la brecha entre el Presupuesto Aprobado y el Presupuesto Ejecutado es, en general, bastante grande tanto en los Gobiernos Descentralizados como en las entidades del Gobierno Nacional. Esta brecha debe ser resuelta en función de nuevas directrices para agilizar las transferencias presupuestales y en el mejoramiento de las capacidades gerenciales en los procesos de implementación de las inversiones.

## 5. Tratamiento diferenciado de municipios. ¿Por qué y para qué?

La heterogeneidad social, geográfica, económica y cultural en los territorios y agrupamientos humanos ha determinado la diferenciación de los municipios según su escala (Provinciales, Distritales, Centros Poblados) y su perfil funcional (rurales, urbanos, fronterizos y Lima Metropolitana). Es pertinente considerar que la multiplicación de Municipios en ambos sentidos ha respondido frecuentemente en función de intereses subalternos o de cacicazgos políticos y/o económicos.

Las “Municipalidades Fronterizas”, tendrían un tratamiento especial como receptoras potenciales de recursos provenientes del Fondo de Desarrollo de Fronteras, que está pendiente de crearse mediante una Ley especial. Se trata de alrededor de 50 Distritos que limitan con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. La cuestión se complica atendiendo al hecho de que cada frontera tiene sus particularidades económicas y geopolíticas. El Acuerdo de Paz con el Ecuador, por ejemplo, contiene una serie de aspectos complicados como son el manejo conjunto del Proyecto de Riego del Puyango–Tumbes o las facilidades para el asentamiento de enclaves manufactureros ecuatorianos en las márgenes peruanas del Amazonas.

El manejo de los “Municipios en Zonas Rurales” debiera disponer de una atención también prioritaria, empezando por redefinir los criterios con los cuales se les asigna esa denominación. El criterio por el cual se califica como “rural” una municipalidad cuando su población urbana no es mayor al 50% de la población total es claramente insuficiente. Aquí puede surgir una contradicción: la existencia de un Distrito “Rural”, enclavado en una Provincia “Urbana”. Ahora un criterio más funcional responde a la predominancia de las actividades productivas<sup>23</sup>.

De otro lado, la fragilidad financiera y logística de una alta proporción de los Municipios calificados como “rurales” (y que son la mayoría según las definiciones vigentes) ha conducido de un modo casi natural a buscar un “asociativismo” que les permita lograr algunos objetivos concretos especialmente relacionados con un mayor acceso a recursos técnicos y financieros; así como al manejo de programas de inversión conjuntos. Este temperamento se expresa en Acuerdos intermunicipales o en la conformación de Mancomunidades Municipales que vienen siendo auspiciadas particularmente por la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) y por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, a partir del Código Internacional Industrial Uniforme - CIIU.

Existe un régimen especial para la “Municipalidad Metropolitana de Lima”. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>24</sup>, señala que si bien la “*capital de la República no integra ninguna región, en la Provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad de Lima Metropolitana*”. En realidad no existe un Gobierno Regional Metropolitano. Sin embargo, persiste una dualidad formal que introduce serias dificultades de representatividad y de manejo tanto de proyectos, como de facultades y presupuestos. En este sentido, existe una seria dificultad con la Provincia Constitucional de El Callao. En ese reducido aunque denso espacio se superponen y confunden las gestiones del Gobierno Regional y del Gobierno Provincial.

Considerando las relaciones humanas, los servicios básicos como la disposición de desechos sólidos y los intercambios comerciales, así como un manejo racional del suelo y de los asentamientos humanos; sería más eficiente el establecimiento de una Región Metropolitana, que incluya a la Municipalidad de Lima, a la Municipalidad Provincial de El Callao, al Gobierno Regional de El Callao y a varios distritos aledaños de las provincias de Yauyos, Cañete y Huarochirí de la Región de Lima-Provincias.

En resumen, la segregación que la Ley hace en términos de Municipios “rurales”, “urbanos” y “fronterizos” tiene algunas cualidades positivas en términos de funciones especializadas; pero al mismo tiempo genera confusiones de competencias, en un contexto donde las articulaciones (no siempre simétricas) entre el campo y la ciudad se mezclan crecientemente en un mestizaje indetenible. Una cuestión bastante sensible proviene del el grado de exigencias para la aprobación o “acreditación” de proyectos que está en manos del MEF.

La alternativa es armar matrices combinadas con indicadores sensibles que permitan clasificar a adecuadamente a las Municipalidades para satisfacer de mejor manera servicios públicos y gestar procesos efectivos de planeamiento y programación presupuestal con un enfoque participativo y con capacidad para verificar sus resultados o impactos. Los siguientes indicadores pudieran considerarse:

- a) volumen y densidad poblacional; redes urbanas y sus relaciones con ámbitos calificables como “rurales”;
- b) patrones culturales y etnolingüísticos;
- c) Topografía, superficie, clima y altitudes; complementada por un enfoque mas detallado de zonas de vida;
- d) posición fronteriza;
- e) adscripción a determinadas cuencas<sup>25</sup>; cuyo manejo debiera ser integrado;
- f) nivel de pobreza o/y Índice de Desarrollo Humano;
- g) calidad en el desempeño de la red institucional pública y privada;

---

<sup>24</sup> Artículo 65, Capítulo I, Título V (Regímenes Especiales)

<sup>25</sup> El caso de la Cuenca del Río Chillón es elocuente: se ha suscrito un Acta donde varias entidades privadas (Junta de Usuarios del Río Chillón, la Universidad Agraria) y representantes de las Municipalidades de Canta, Puente de Piedra, Comas, Carabaylo, Los Olivos, San Martín de Porres, Ventanilla, Ancón, Santa Rosa y El Callao; se comprometen a realizar un trabajo coordinado y multisectorial para el manejo eficiente y sostenible de la Cuenca.

- h) ejes de interconexión vial y de intercambio o desarrollo (interna y externa al Distrito y/o a la Provincia);
- i) base económico – productiva; a partir de las potencialidades competitivas de la variedad de recursos naturales, humanos, culturales e institucionales disponibles;
- j) eficiencia probada en el manejo de la Alcaldía; complejidad de su organización;

Las matrices, con indicadores adecuadamente ponderados facilitarían un trabajo más riguroso para fines como los siguientes:

- a) distribución más oportuna y equitativa del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), de las transferencias directas del Tesoro Público Central, de los canon y regalías (como compensación por el aprovechamiento de los recursos naturales), de las sobreganancias mineras que han recibido formalmente la designación de “gravámenes” en setiembre del 2011. Este esquema reemplaza al denominado “Programa de Solidaridad con el Pueblo”<sup>26</sup> establecidos por algunas empresas mineras, que es voluntario y afecta negativamente la proyecciones financieras oficiales de las municipalidades y gobiernos regionales. En principio los gravámenes permitirían disponer de unos 3,000 millones de soles anuales durante los próximos 5 años, frente a los escasos 5,000 millones de soles inicialmente comprometidos por las mineras para ser ejecutados en 4 años.
- b) una mejor aplicación integrada de los fondos dedicados a combatir la pobreza extrema (JUNTOS, Vaso de Leche, WAWA WASI- Cuna Más, Centros de Desarrollo Integral de la Familia – CEDIF, Pensión 65), en el marco del enfoque “Desarrollo con Inclusión Social” adoptado por el nuevo Gobierno Nacional;
- c) transferencia de facultades o atribuciones desde el Gobierno Nacional, paralelamente a la transferencia de recursos logísticos y humanos con crecientes niveles de eficiencia asumidos en los respectivos Planes de Desarrollo de Capacidades;
- d) reestructuración organizativa, en el marco del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), considerando un nuevo esquema de funciones y mandatos clave;
- e) entrega estandarizada de información, cuestionarios y solicitudes provenientes de las entidades del Gobierno Nacional: MEF, Secretaría de Descentralización, Instituto Nacional de Estadística (INEI) para fines de validación de proyectos;
- f) mayor precisión en el establecimiento de funciones o atribuciones “exclusivas”, para cada nivel municipal;
- g) zonificación para fines de planificación y/o utilización de recursos naturales potenciales.

*Los Presupuestos Participativos (PP) difieren en cada Municipalidad; dado que en su confección intervienen distintos factores distintivos: sus enfoques de desarrollo,*

---

<sup>26</sup> El Programa se creó en el 2006 y se asumió que su valor sería de 2,500 millones de soles durante los 5 años de su vigencia. Sin embargo estimaciones recientes (acudir a la página web: [www.cristaldemira.com](http://www.cristaldemira.com), del economista Humberto Campodónico) señala que solo se llegaría a los 2,300 millones de soles.

*la capacidad de sus instancias administrativas para manejar los ingresos y los gastos, el liderazgo de sus autoridades, el grado de involucramiento de las organizaciones civiles con las que interactúa, el sentido o impacto de las inversiones que propugnen.*

*En ese sentido, los PP tienen un sustrato social y político porque contribuye a la modificación de las relaciones de poder; lo cual supera la imagen tradicional de ser una herramienta exclusivamente técnica y financiera.*

## **6. Flujo de fondos y capacidad de inversión.**

Quizá el punto de mayor interés radica en una reingeniería total del régimen financiero. Un referente teórico está inscrito en la Sexta Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, que indica que los gobiernos locales (municipales) incrementarán en general su participación en el Presupuesto del Sector Público en una proporción “no menor del 6 %”; y que al 2009 - 2011 esa participación se incrementaría hasta llegar al 12%. En teoría, esa meta es importante considerando que en los últimos años dicha participación no ha superado el 3.5%; lo cual implica:

- a) constatar si los porcentajes aludidos corresponden a flujos netos adicionales a los que las municipalidades venían recibiendo a través de diferentes Programas centrales-sectoriales como el FONCODES;
- b) incrementar la dotación de fondos para las municipalidades y regiones a través de impuestos a las sobre ganancias y a la renegociación de los Convenios de Estabilidad Tributaria y Jurídica; considerando las extraordinarias (pero no asegurable para el futuro) ganancias generadas por los precios de los metales, la harina de pescado y de algunos rubros de la agro exportación. Esta atingencia es “clave” porque al haberse eludido parcialmente este tipo de aportes durante los años boyantes de la minería se han dejado de percibir recursos que pudieran haber mejorado los niveles de inversión para el desarrollo en espacios que los viene reclamando con apremio<sup>27</sup>.

La crisis mundial desatada particularmente por USA desde fines del 2007 – inicios del 2008 y que se recicla peligrosamente en el 2010-2011 ha puesto en riesgo esa oportunidad; hasta el punto que inicialmente se ha aprobado el Decreto de Urgencia No. 12-2011, el 31 de marzo del 2011, por el cual se constituye un Fondo de Estabilización fiscal hasta por US \$ 5,700 millones<sup>28</sup>, considerando la probable reducción de las exportaciones y del Impuesto a la Renta, de la cual se derivan el Canon Minero y a las Regalías Mineras, entre otras. Y más cercanamente, en la tercera semana de setiembre del 2011, el Gobierno Nacional aprobó un Crédito Suplementario por 890 millones de soles;

---

<sup>27</sup> Impuestos a las ganancias o rentas y sobre ganancias de emprendimientos que explotan recursos mineros o hidrocarboníferos existen en Chile (Royalties), Sudáfrica, Ecuador y Canadá, entre otros países.

<sup>28</sup> . El Fondo se aplicaría a partir del segundo semestre del 2011, para amortiguar los impactos de la crisis mundial (reducción de nuestras exportaciones) y para atender desastres naturales. Una atingencia al contenido del Fondo radica en que restringe el financiamiento de proyectos y el pago de servicios relacionados con los programas ya establecidos por los Gobiernos Regionales y Municipales.

de los cuales 370 millones se destinan a la construcción y el mantenimiento de vías nacionales y 520 millones a obras previstas por los Gobiernos Regionales y Municipales.

- c) en la mayoría de los municipios empobrecidos (rurales – campesinos) no es fácil, mientras esa situación se mantenga estable (pobreza), recaudar tributos propios.

*De acuerdo con información de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, entre el 2005 y el 2010 las utilidades netas de la gran minería suman US \$ 24,057 millones. Con dicha base, se estima que las sobreganancias en ese segmento empresarial serían del orden de los US \$ 1,500 millones/año en promedio durante el periodo 2007 – 2010.*

Aparte de sus rentas propias, que son comparativamente pequeñas a pesar de su potencial (por ejemplo en función de la revalorización de los inmuebles, a través de un Catastro con valores actualizados, de los tributos creados por ley a su favor, y las contribuciones, tasas, arbitrios o licencias), las Municipalidades tienen como recursos fundamentales los que provienen de las transferencias del Gobierno Nacional: Vaso de Leche; Canon y Sobre Canon, Regalías<sup>29</sup>, Fondo de Promoción a la Inversión Pública regional y Local – FONIPREL<sup>30</sup> y Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). En algunos casos se han creado Fondos Especiales de Desarrollo que beneficia a determinados ámbitos regionales y municipales. Se trata, por ejemplo, de los Fondos Especiales para el Desarrollo de Ancash<sup>31</sup>, el Fondo para el Desarrollo de Pasco y las Rentas de Aduanas que solo benefician a El Callao.

Cuatro temas interconectados entorpecen el debate sobre este aspecto:

- a) el pago real de los diferentes canon y del sobre canon sobre los recursos pesqueros, petroleros, mineros, hídricos, forestales, etc., considerando que un amplio contingente de empresas subvaloran sus ingresos netos, con lo cual el impuesto a la renta se deprecia;
- b) el hecho de que el MEF no suele entregar oportunamente los fondos comprometidos (autorizaciones de pago), lo cual ha diferido o incluso neutralizado la realización de proyectos,
- c) la distribución del canon y del sobre canon ha sido inequitativa y penaliza a los territorios que carecen o tienen muy pocos potenciales mineros,
- d) cada vez ha sido más pertinente instaurar un impuesto a las sobreganancias (reemplazados a mediados de setiembre del 2011 con un esquema de “gravámenes”), de las empresas mineras que sustituirían al “Programa Minero de

---

<sup>29</sup> La Resolución Ministerial No. 474-2011-EF/15 del MEF, del 1.7.2011, aprueba los Índices de Distribución de las Regalías Mineras correspondientes al mes de mayo del 2011, entre los Gobiernos Regionales, Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.

<sup>30</sup> Que prioriza a los Gobiernos Descentralizados con mayores capacidades de gestión, y a proyectos dedicados a la salud, la nutrición y la educación básica, así como las infraestructuras viales, de riego y energéticas.

<sup>31</sup> Constituido con US \$ 110 millones, por la penalidad pagada por Antamina al no haber realizado el total de las inversiones comprometidas.

Solidaridad con el Pueblo” (popularmente denominados “óbolos”). El Programa es voluntario y en sus cuatro años de vigencia solo recaudó 2,230 millones de nuevos soles, de los cuales solo se ejecutó el 52% a Julio del 2011. Felizmente, a inicios del 2011 el Gobierno Nacional ha formalizado una propuesta concertada con la Sociedad de Minería y Petróleo, para establecer un “Gravamen” sobre las ganancias, que sumarían unos 3,000 millones de soles anuales, dependiendo del comportamiento de los precios de los minerales y del valor de sus exportaciones. Esta alternativa al impuesto a las sobreganancias ha tenido serios cuestionamientos en el sentido de, por ejemplo, mantenerse como una opción no necesariamente obligatoria o vinculante, el deterioro de las regalías y el impacto negativo sobre los impuestos a la renta (de la cual depende el valor del Canon minero<sup>32</sup>).

En este entorno, se impone un debate mayor sobre las políticas fiscales que pudieran permitir un incremento adicional de recursos tanto para inversión como para operación a favor de los espacios locales y regionales; paralelamente a un esfuerzo consistente de la SUNAT para evitar la evasión y la elusión tributaria. En este tema el debate sobre la conveniencia de elevar la carga fiscal desde el 14% del PIB (promedio en los últimos años) al 18% - 20% es esencial.

## **7. Mecanismos de participación ciudadana. Problemas de representatividad.**

No se discute la conveniencia de involucrar a las organizaciones sociales en la gestión y vigilancia de los Gobiernos Locales. La cuestión es quienes, cuantos y cómo se manejan los mecanismos adecuados para que esta participación sea efectiva, democrática y verdaderamente representativa.

La Ley Orgánica de Municipalidades estipula que los mecanismos idóneos para garantizar la articulación entre la autoridad municipal y la población son los Consejos de Coordinación Locales (Provinciales y Distritales) y las Juntas de Delegados Vecinales. En cualquiera de los dos niveles es fundamental asumir que se trata no solamente de reuniones dedicadas a informar hechos consumados, sino que de abrir debates deliberativos que efectivamente garanticen el sentir de las organizaciones participantes. Los debates deben estar premunidos de información suficiente y clara para que las decisiones sean válidas y sostenibles. Cuando este estilo se debilita o desconoce, ocurren conflictos como los que se han dado recientemente en Puno a raíz de la imposición de concesiones mineras.

Los Consejos de Coordinación Local Provincial se componen por el Alcalde, los Regidores Provinciales, los Alcaldes Distritales de la Provincia y los representantes de la sociedad civil en una proporción del 40% del total de los representantes del Consejo

---

<sup>32</sup> El Canon representa el 50% del impuesto a la renta de las mineras. No son recursos que estas entregan a los Gobiernos Regionales y Municipales. El canon se distribuye de la siguiente manera: a) 10% para los Distritos donde se ubican las mineras, b) 25% para la Provincia donde se ubican las mineras, c) 40% para los Distritos del Departamento donde se ubican las mineras, d) 25% para el Gobierno Regional (de esta proporción el 20% se asigna a las Universidades Públicas).

Provincial y de los Alcaldes Distritales. En el caso de la Provincia de Huaraz, por ejemplo, su Consejo de Coordinación está compuesto por 32 personas: 12 representantes del gobierno municipal provincial (1 Alcalde y 11 Regidores), más 11 Alcaldes Distritales, a los que se suman 9 representantes de la sociedad civil (40% de 23).

Aquí surgen tres situaciones que tienden a generar conflictos o restricciones con respecto a decisiones importantes:

- a) el Consejo se reúne de forma ordinaria solamente dos veces al año, fundamentalmente para aprobar los planes y presupuestos y para promover la formación de Fondos que fomenten la inversión privada; lo cual es insuficiente para abordar la compleja, dinámica y abundante cantidad de temas clave que requieren de un debate participativo. Esta situación podría amenguarse si el Alcalde convoca a sesiones extraordinarias. Pero esta opción supone una opción voluntarista del Alcalde; lo cual no es democrático,
- b) la concurrencia de un número relativamente grande de representantes de la sociedad civil a eventos donde se debaten Planes Concertados y Presupuestos Participativos es normalmente difícil de administrar y requiere de aprestos logísticos que podrían no estar al alcance de la Alcaldía Provincial (costos de traslados y permanencia de representantes que no residen en la capital provincial). Pero, además, puede caerse en la trampa de utilizar asambleas ostentosas y multitudinarias que dilatan los acuerdos o desvían la atención sobre temas clave<sup>33</sup>,
- c) la selección de los representantes de la sociedad civil se convierte en un gravísimo dilema porque muchas organizaciones de diferente tipo (no se establecen limitaciones por razones de función o de número de asociados) entran a disputarse los pocos cupos que le corresponden a este estrato. Es una cuestión típica del dicho popular “no están todos los que son, ni son todos los que están”.

Una cuestión aparte, también importante, se refiere a la realización de los “Cabildos Abiertos”. Esta modalidad es la que, en teoría, se acerca más directamente a la población, porque no establece restricciones en su convocatoria por la autoridad municipal. Sin embargo, en la práctica, carece de regulaciones para determinar sus alcances y su periodicidad; además de que han sido poco utilizados.

También es importante reconocer el derecho a los “Referendum”, a través de los cuales la ciudadanía puede aprobar o no las Ordenanzas Municipales, excepto aquellas de carácter tributario. En rigor las convocatorias para este mecanismo son relativamente complejos, particularmente en Municipios con poblaciones amplias, ya que los participantes deben representar por lo menos al 20% del total de los electores y que los acuerdos solo son válidos cuando se aprueban por el 35% del electorado.

---

<sup>33</sup> Algunas anotaciones sobre este tipo de situaciones aparecen en Arrollo Juan e Irigoyen Marina; octubre del 2008; “*Beneficios y Costos de la Democracia Participativa*”, auspiciado por CARE y la RED – Perú. Lima.

Está bastante generalizado un estilo de participación extremadamente frágil por la escasa capacidad propositiva y la insuficiente representatividad de muchos de los actores de la Sociedad Civil en los eventos de capacitación y definición de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) y Presupuestos Participativos (PP). De otro lado, testimonios frecuentes en torno a este esfuerzo expresan la existencia de una fuerte desconfianza sobre estos procesos, en parte por la manipulación que practican algunas autoridades municipales. En consecuencia, el establecimiento de mecanismos participativos exitosos y eficientes implican afrontar un reto muy exigente; que debe acometerse de manera masiva, incentivando conductas proclives a una participación creativa, activa e innovativa, bajo el comando del propio Alcalde con el soporte técnico – operativo de las Gerencias de Planeamiento y Presupuesto y de Participación Social.

Es asimismo interesante considerar que la Ley Orgánica de Municipalidades admite la participación ciudadana a través de Juntas Vecinales; compuestas por representantes de diferentes tipos de organizaciones de base, que tienen funciones relacionadas con la seguridad, los proyectos de inversión, la salubridad, la dotación de servicios públicos; así como la vigilancia de la gestión corporativa municipal. De otro lado, la Ley<sup>34</sup> estipula que la participación es un derecho que se puede ejercer personal o colectivamente; para incorporarse a las Juntas Vecinales, intervenir en Cabildos Abiertos, propiciar referéndum para decidir la validez de las ordenanzas municipales e incluso la permanencia en el cargo de los Alcaldes y Regidores, proponer acciones o proyectos, recibir información de la municipalidad, ejercitar la vigilancia sobre la gestión municipal y postular a cargos edilicios. En la medida en que se amplía una política de fomento a la participación ciudadana, las tareas y compromisos de la administración municipal se complican. Ha sido frecuente, por esa razón, que algunas autoridades locales han sido renuentes a convocatorias de instancias participativas.

Para precisar las consideraciones anteriores es importante recalcar el tipo de funciones que tienen las Municipalidades a través de sus Alcaldes y Consejos Municipales:

- a) coordinar el Plan de Desarrollo Integral y los Planes Sectoriales o Temáticos, dentro de los cuales están el Plan de Acondicionamiento Territorial;
- b) concertar los Presupuestos Participativos;
- c) plantear los criterios de priorización y articulación de los proyectos de inversión;
- d) proponer el cofinanciamiento o la administración conjunta de proyectos, con otras Municipalidades, utilizando Acuerdos directos o Convenios suscritos al amparo de la Ley y el Reglamento de Mancomunidades Municipales; y también con entidades del sector privado y de la Cooperación Técnica cuando sea el caso;
- e) presentar iniciativas orientadas a ampliar la captación directa (recursos propios) e indirecta de fondos para inversión o gestión (gasto corriente); o revisarlas cuando provengan de la Alcaldía;
- f) otras que le encargue el Consejo Municipal, de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

---

<sup>34</sup> Título VIII de la Ley Orgánica de Municipalidades Ley No. 27972 que versa sobre los Derechos de Participación y Control Vecinal.

*La participación ciudadana (en la gestión de los Gobiernos Municipales) es una fórmula por el cual los ciudadanos intervienen en el debate, decisión y aplicación de las políticas públicas e inversiones. A un mayor grado y nivel cualitativo de la participación, se crean mejores condiciones para lograr objetivos de desarrollo humano sostenible y para consolidar la democracia.*

*La correcta identificación de los participantes es un factor fundamental para que los mecanismos de participación ciudadana funcionen.*

## **8. Ensamblaje de las Alcaldías con las Comunidades Nativas y Campesinas**

Varias normas impulsadas por el Gobierno Central han avivado conflictos tradicionales básicamente relacionados con el usufructo y la titularidad de sus tierras. Para empezar, la lógica de la “propiedad” del suelo, del subsuelo y de los recursos que el suelo provee (plantas, animales, espacio vital) es diferente en estas comunidades, con respecto a los patrones mercantiles y urbanos. En las comunidades nativas es casi innecesario repetir que los límites político administrativos carecen de sentido por el formato relativamente itinerante de sus asentamientos; la mayoría de ellos ribereños. La depredación masiva de los bosques y de la fauna marina; así como los conflictos ligados a los desechos mineros o petroleros, vienen elevando la temperatura de los conflictos o desencuentros de intereses; y no parece que pueda eliminarse del todo. Peor aun si se estimulan concesiones o ventas masivas de tierras, bosques y aguas que finalmente son la matriz de la sobre vivencia real de los comuneros; salvo que se apunte a un gigantesco desplazamiento hacia las ciudades, donde la mayoría no podrá ser asimilada en condiciones humanas.

Este tipo de conductas, que irrespetan los derechos tradicionales y contrarían el Convenio 169 de la OIT sobre el derecho a la consulta de las comunidades para definir el uso de sus recursos, ha provocado graves perturbaciones sociales en Madre de Dios (minería informal), Moyobamba – Bagua (minería, petróleo y concesiones forestales), Puno (concesiones mineras); y mantiene latentes proyectos hidroenergéticos en Huancavelica (conflicto con Ica) y Arequipa (conflicto con Cusco por el Proyecto Majes – Sihuas II) y Madre de Dios (Corredor Bioceánico del Sur – IIRSA y represa de Inambari).

Felizmente el 7 de setiembre del 2011 se ha refrendado la Ley No. 29785 que estipula el derecho a la consulta de los pueblos originarios el Gobierno sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida y planes de desarrollo.

Los estilos de vida y los patrones culturales de las Comunidades Campesinas y Nativas han determinado, en sus respectivos espacios sociales, formas de administrar sus procesos de desarrollo, de arbitrar conflictos y de manejar sus propios recursos. Disponen así de formas de gestión y de autoridad que no necesariamente se compaginan con la normatividad prevista en las leyes relacionadas con la gestión municipal. Los Curacas, Varayoc, Jefes de Tribu y Consejos de Ancianos suelen sobreponerse (según

cada caso) a las regulaciones de la Ley Orgánica de Municipalidades e incluso al Código Civil.

Por lo tanto, la gestión municipal tiene que convivir con este tipo de formas organizacionales y establecer formulas concretas capaces de mantener una enriquecedora simbiosis entre ambos modelos. No debe evadirse el hecho de que se trata de más de 6,000 Comunidades Campesinas (instaladas básicamente en la sierra) y más de 1,500 Comunidades Nativas (instaladas básicamente en la selva amazónica).

### III. TRANSPARENCIA Y ÉTICA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

#### 1. Alcances y antecedentes

Uno de los aspectos esenciales en el debate sobre la gestión del desarrollo local (pero también regional y nacional) es de la transparencia o claridad con la cual se manejan los asuntos públicos en general y particularmente el manejo del patrimonio y de los fondos que los Gobiernos en sus diferentes instancias territoriales disponen para inversiones o gastos corrientes. El tema se hace más crucial habida cuenta de la alta incidencia de ilícitos o corruptelas que se muestran, sin pausa, en los medios de comunicación.

La situación es grave porque, entre otras cosas, anula o reduce la confianza colectiva sobre sus instituciones más emblemáticas, atrasa la dinámica requerida para impulsar inversiones (por el temor de los funcionarios de verse envueltos en acusaciones vinculadas a malversaciones o disfraz en los costos de los proyectos) y presiona para cambiar sin suficientes sustentos la contextura de los sistemas de control vigentes. En este último sentido corren las propuestas para agilizar a la OCSE en su manejo de los contratos para la adquisición de bienes o servicios por las diferentes entidades estatales. En esa misma corriente se han creado y desmontado, en el actual y en el anterior régimen, organismos paralelos a la Contraloría General de la República, lo cual provoca mayores anomias en la gestión pública<sup>35</sup>.

Frente a esta situación, el gobierno ha expresado su decisión de priorizar la lucha contra la corrupción, para lo cual se aplicaría un Plan orgánico conducido por el Presidente del Consejo de Ministros y que involucraría tanto al aparato gubernamental como al resto de los Poderes del Estado. Se entiende que el sector empresarial no estaría ausente de esta postura. Todo apunta a que las organizaciones civiles estarán atentas al desarrollo de la propuesta que se ha valorado como un paradigma, lema o modelo que envolvería el quehacer de todos los estamentos institucionales.

---

<sup>35</sup> Dos entidades “anticorrupción” se crearon entonces, en medio de muchas expectativas: El Consejo Nacional Anticorrupción primero y la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA) después. Fueron muy rápidamente eliminadas porque era evidente su pugna de poder con la Contraloría General de la República; pero además porque carecieron de soporte político y financiero.

## 2. Contenido de las estrategias que refuerzan el paradigma de la Transparencia

La transparencia incorpora un conjunto de elementos que deben ser tratados de manera interdependiente. Los más significativos son:

a) los mecanismos contruidos para efectivizar el control o vigilancia son en primer lugar los Comités de Vigilancia Ciudadana que existen (con diversas dinámicas) en prácticamente todas las Regiones, Municipios Provinciales, Municipios Distritales y Comunidades o Centros Poblados Menores;

b) la Rendición de Cuentas que deben realizar las autoridades municipales a la población. Las rendiciones, además de referirse al manejo de fondos (para inversión y gasto corriente) se refieren también a actos administrativos que deben mostrar racionalidad y ética; entre ellos: el acceso regular a la información sobre la aplicación de fondos (inversiones y gasto corriente) involucra también la información relacionada con todos los actos administrativos, normas, servicios públicos, contratos o convenios, nombramiento de personal y planilla, acervo documentario, activos físicos, Ordenanzas y Reglamentos, etc. Para la implementación de esta exigencia se debe contar con varios instrumentos operativos, dentro de los cuales están los Informes escritos distribuidos entre los agentes involucrados, avisos periódicos, Asambleas y portales en las correspondientes páginas web;

c) el fortalecimiento de las entidades de control que lidera la Contraloría General de la República (CGR), y que tiene sus referentes regionales y locales en las Oficinas de Control de los Gobiernos Municipales y Regionales. Al respecto es vital considerar las capacidades de las Oficinas Descentralizadas de la CGR. También se inserta en esta postura la Comisión congresal que atiende estos asuntos;

d) la realización de Talleres de Difusión y Capacitación en materia de control y transparencia, dedicado tanto a los funcionarios públicos como a las organizaciones especialmente involucradas en los Comités de Vigilancia Ciudadana. Este mecanismo es fundamental en tanto evita conflictos o reclamos que pudieran carecer de sustento (por desconocimiento de las normas) y facilita el uso de criterios e indicadores con los cuales evaluar el desempeño de los Gobiernos Municipales (y también Regionales);

e) las propuestas de ajuste en la normatividad dedicada al Sistema Nacional de Control y al desempeño de cada uno de sus estamentos. En esta línea se aprecia la prioridad de establecer medidas punitivas lo más severas posibles para quienes incitan, realizan o actúan como cómplices de acciones reñidas con la ética y la transparencia.

El debate y sus resultados tienen dos derivaciones funcionales. La primera se refiere a medidas, normas y políticas de carácter preventivo; esto es que frenen la posibilidad de cometer actos que lindan con la corrupción, en cualquiera de sus formas. En este punto no se duda sobre la necesidad de rebatir las conductas ligadas al clientelismo y al asistencialismo, que han marcado frecuentemente el desempeño de algunas autoridades. La segunda se refiere a medidas, normas y políticas que penalicen, por la vía civil o por la vía penal los actos ilícitos efectivamente cometidos.

Finalmente, debe asumirse que los instrumentos dedicados a garantizar la transparencia de los actos públicos y las normas que los regulen, deben adscribirse a

una efectiva Reforma o Modernización del Estado y también a la esperada Ley de la Carrera Pública.

### 3. Avances y restricciones en el tratamiento de la Transparencia

Una evaluación consistente sobre los avances y restricciones en el tratamiento de la Transparencia se ha sintetizado en el siguiente cuadro<sup>36</sup>.

#### AVANCES Y LIMITACIONES DE LAS HERRAMIENTAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES<sup>37</sup>

Herramientas	Avances	Limitaciones
Portales. Páginas web	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Los tienen todos los poderes del Estado;</li> <li>* todos los Gobiernos Regionales,</li> <li>* la mayoría de los Gobiernos Provinciales,</li> <li>* más de la mitad de los Gobiernos Distritales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Información desactualizada en la mayoría de las entidades Estatales</li> <li>* La mayoría de los Gobiernos Municipales incumplen con informar oportunamente</li> </ul>
Solicitudes de Información	Los Gobiernos Regionales y Municipales son conscientes de que tienen esta obligación	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Los Gobiernos Regionales tienen un desempeño bastante heterogéneo en cuanto a plazos, calidad y relevancia de la información</li> <li>* No existen datos sobre los Gobiernos Locales</li> </ul>
Información para Presupuestos Participativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se ha institucionalizado en un alto grado.</li> <li>* Se estima que es información calificada entre buena y regular</li> </ul>	* La información no es siempre comprensible
Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Está en proceso de institucionalización en los Gobiernos Regionales y Locales</li> <li>* Se realiza, en promedio, dos veces al año</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La fecha, la agenda y el lugar se deciden unilateralmente por los Gobiernos Regionales y Locales</li> <li>* Falta mejorar la metodología y la calidad de los mensajes</li> </ul>

<sup>36</sup> Díaz Palacios Julio. 2008. Ensayo “La Transparencia en el Marco de la Descentralización: La experiencia Peruana”. Presentado en el Taller que sobre Gestión Municipal el 1.10.2008; auspiciado por INWENT (ONG alemana); FLACSO de Chile y la RED Perú. Lima.

<sup>37</sup> Un esfuerzo en el tratamiento de la vigilancia ciudadana al nivel local es el de la instauración de la Red de Vigilancia Ciudadana de la Provincia de Churcampa, del Departamento de Huancavelica. Está integrada por 19 ciudadanos; es presidida por la Presidenta del Comité de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo. Ha sido formalmente reconocida mediante Resolución de Alcaldía de la Municipalidad Provincial de Churcampa No. 194-2008-MPCH/A

Comités de Vigilancia y Control de los Presupuestos Participativos	* Se han conformado prácticamente en la totalidad de los Gobiernos Regionales y Municipales	* Falta claridad sobre objetivos y acciones * Escasa voluntad de autoridades y funcionarios para proporcionar información * Débiles capacidades de los Comités de Vigilancia y Control * Falta de Recursos
--	---	---

#### **IV. PAUTAS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES CONCERTADOS**

##### **1. Objetivo, alcances y justificación**

Es necesario establecer los criterios sustantivos y las rutinas o procesos y procedimientos que permiten acometer con un buen grado de rigor técnico la formulación de Planes de Desarrollo Concertado (PDC) al nivel municipal.

Los Planes de Desarrollo Concertados deben asumirse, si son suficientemente rigurosos y pertinentes, como uno de los instrumentos fundamentales para materializar políticas e inversiones públicas al nivel local y orientar las inversiones privadas. Deben ser utilizados como las principales guías (“Hojas de Ruta”) para la gestión integral de las autoridades locales, y para el cumplimiento de los mandatos que son propios de los Concejos de Coordinación Local (CCL), en los cuales se postula la presencia activa de organizaciones de la sociedad civil; situación que no siempre ocurre, como ya ha sido enunciado anteriormente.

Incidir en la mejora sustantiva de este instrumento es fundamental si se desea revertir las tendencias bastante generalizadas de armar y ejecutar proyectos sin suficiente prioridad, calidad, viabilidad, rentabilidad social y validación popular. En este sentido, los PDC deben ser los referentes funcionales de los Presupuestos Participativos. La planificación estratégica aparece, entonces como un requisito clave para establecer o madurar un régimen de gerencia del desarrollo local eficaz y transparente.

En varios casos, particularmente en zonas que aun arrastran secuelas de la guerra interna de los años 80´ al 90´ y que adolecen también de elevados niveles de miseria; la cuestión es crucial porque implica acudir no solo a objetivos de desarrollo sino que también a enfoques de naturaleza “reconstructiva” (recuperación de chacras abandonadas, rehabilitación de escuelas y carreteras comunales) o de “reparación” social, tal como se aplicaría en varios departamentos sur andinos como Apurímac, Ayacucho o Huancavelica. En ese sentido, se mantienen felizmente vivas acciones dedicadas al registro de las víctimas de la violencia, para sustentar, a través de un Fondo especialmente dedicado a este fin, tanto reparaciones individuales (retribuciones monetarias) como colectivas (obras dedicadas al mejoramiento de la salud y a la generación de empleo en las comunidades).

El tema supone, de otra parte, entender que los proyectos de inversión social dedicados a aliviar la situación inaguantable de las familias pobres, además de tener que ajustar su capacidad y eficacia (incluyendo su articulación o fusión, como viene ocurriendo parcialmente), debe ser finalmente una estrategia temporaria, no clientelista, que apueste por procesos de mejoramiento sustancial del empleo – trabajo y de los ingresos, a partir del máximo aprovechamiento posibles de los recursos potenciales disponibles.

## 2. Algunos enfoques sustantivos

En principio se propone asumir los siguientes enfoques como pivotes para abordar la confección de Planes de Desarrollo Sostenidos:

2.1. Formular Planes de Desarrollo Concertado (PDC) al nivel Municipal, supone primordialmente ordenar y priorizar decisiones, acciones y proyectos específicos, con horizontes temporales tanto de corto como de mediano plazo. Estos deben responder en lo fundamental a la solución de los problemas detectados y a la satisfacción de las aspiraciones de la población. Pueden también responder a situaciones de emergencia (catástrofes climáticas o sísmicos agudos; como el terremoto que en el 2007 afecto a varios distritos de Ica, Huancavelica y Apurímac). Pero en cualquier caso los PDC deben establecerse con un enfoque transversal o multisectorial y buscar que sus propuestas respondan a los principios del Desarrollo Humano auspiciados por el PNUD.

2.2. Una proyección en ese sentido implica aceptar que en los Planes serán privilegiados los esfuerzos para lograr el bienestar de la población, distribuir equitativamente los logros del crecimiento económico, ayudar a construir una Cultura de Paz, de respeto a los Derechos Humanos y la Gobernabilidad Democrática.

2.3. Se trata, en lo esencial, de establecer, con la participación activa y sistemática (no eventual) de las Autoridades Locales y Organizaciones de Base, los proyectos concretos considerados como “estratégicos” por su escala (tamaño territorial o complejidad técnica) y/o por su impacto socioeconómico (mejora de los niveles de vida, superación sustantiva de la pobreza). Es perfectamente válido demandar análisis de “costo-beneficio” para este tipo de Proyectos, con enfoques instrumentales que faciliten tomar decisiones sobre dos o más alternativas, según criterios de eliminación o minimización del riesgo o de maximización de beneficios (económicos, sociales, institucionales). Alrededor de estos Proyectos Estratégicos se anudarían otros de naturaleza complementaria que le proporcionen a las propuestas un sentido integral. Como su propio calificativo lo indica, la Concertación es fundamental para darle solidez y validación socio política al Plan; a partir de acuerdos consensuados sobre objetivos comunes.

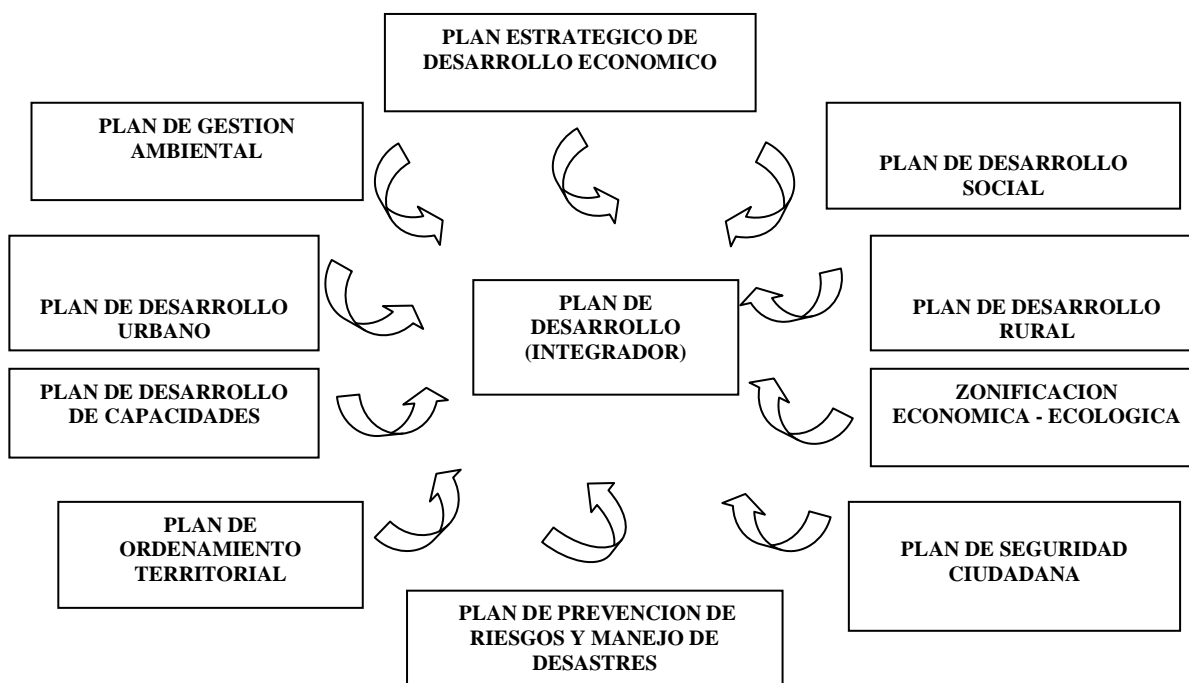
2.4. Las estrategias que caminan en esa vía suponen una relativa focalización prioritaria de los recursos técnicos, monetarios e institucionales hacia la producción de bienes o servicios transables tanto hacia mercados de fuera de la localidad, como a la satisfacción de las demandas internas, particularmente para la atención de la seguridad

alimentaria. En ambos sentidos es preciso recurrir a mecanismos dedicados a ganar niveles de competitividad; más aún cuando se tiene que transitar en un mundo cada vez más globalizado y donde actúan instrumentos conflictivos de competencia derivados de Tratados de Libre Comercio con países que le otorgan ventajas comparativas a sus productos (incluyendo subsidios directos e indirectos), tal como ocurre con USA y China.

2.5. Los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) deben tener la cualidad de articular los diferentes tipos de Planes o Programas de naturaleza “sectorial”. Esta opción integradora ha sido frecuentemente quebrada desnaturalizando sus contenidos y manteniendo un tratamiento segmentado y por lo tanto impropio de la realidad. El siguiente gráfico esquematiza esta opción.

En suma, los Planes debieran convertirse en verdaderas guías para la gestión operativa del desarrollo municipal a cargo tanto de las autoridades como de las organizaciones sociales representativas. Es preciso rebatir la existencia de algunas conductas oficiales y no oficiales que reniegan de los planes o que los aceptan solo para lograr la formalización de los Presupuestos Participativos.

#### COMPONENTES DEL SISTEMA DE PLANEACION MUNICIPAL



### 3. Criterios funcionales

Sobre las bases conceptuales anteriormente descritas, los procesos de planeamiento estratégico de alcance local debieran seguir, entre otros, los siguientes criterios funcionales:

- 3.1. Revisión permanente de las propuestas anteriores de Planes, Presupuestos y Proyectos Específicos; a fin de perfeccionar los hallazgos y planteamientos iniciales. Entender, en ese sentido, que el Plan es un Instrumento de Gestión Operativa de naturaleza flexible y que el Proceso de Planificación se retroalimenta permanentemente; como consecuencia de los cambiantes escenarios y de las evaluaciones periódicas que deben soportar.
- 3.2. Impulso sistemático de mecanismos que garanticen una efectiva participación de la población organizada y adecuadamente representada en los procesos de formulación, validación (aprobación) y ejecución del Plan, del Presupuesto y de los Proyectos Específicos. Reuniones bilaterales con representantes de organismos fundamentales y Foros o Talleres deben realizarse al inicio, en el intermedio y al final del ciclo de Programación.
- 3.3. Focalización y cronograma secuencial viable de los proyectos y acciones en aquellos sectores, zonas y grupos sociales que se consideren prioritarios; considerando que no podrán ser resueltas todas las necesidades, para todos los grupos sociales, al mismo tiempo.
- 3.4. Articulación de los Planes de Desarrollo Concertados distritales con los Planes de jerarquía provincial y estos a su vez con los Planes de escala regional. En esa misma línea, es claro que los Planes de Desarrollo Concertados municipales deben tener presente las influencias provenientes del desempeño de la economía y de los movimientos sociales a nivel nacional e incluso internacional. En efecto, por ejemplo, los Tratados de Libre Comercio con USA afectarán con mayor o menor fuerza, las economías locales ligadas a la producción de carnes, lácteos, maíz amiláceo duro, etc. Estos impactos tendrán que considerarse en el componente económico – productivo de un PDC municipal.
- 3.5. Mantenimiento de una correlación permanente entre las dinámicas sociales y económicas calificadas como “urbanas” y aquellas calificadas como “rurales”. En rigor, una distinción entre esas dos categorías es cada vez más formal dado que, en la práctica, ambas categorías se nutren mutuamente hasta casi confundirse. Esta formulación metodológica es también importante para diluir la tradicional predisposición de los Gobiernos Municipales a concentrar su interés en las capitales Departamentales o Provinciales; restándole posibilidades a los ámbitos de menor jerarquía y alejados de estos centros de dominio tradicional.
- 3.6. Establecimiento de tácticas de negociación entre Gobiernos Municipales y entre Autoridades Centrales para compartir enfoques metodológicos, recursos de todo tipo y el financiamiento de proyectos de interés común.
- 3.7. Fortalecimiento de los Equipos Técnicos de Planificación y Proyectos, ya sea a partir de las Gerencias de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial o de Centros Municipales de Planeamiento Estratégico; mediante su interacción con especialistas de otras áreas y Convenios de capacitación y

asesoramiento para fines de programación, ejecución y seguimiento o evaluación de los Planes.

#### 4. Lineamientos para operativizar el Plan.

Para lograr que las municipalidades intervengan dinámicamente en el desarrollo integrado y sostenible de sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, la Ley les exige formular y ejecutar al menos siete tipos de instrumentos de planeamiento y programación:

- 4.1. Planes de Desarrollo Concertados; que deben contener de manera lógica e integral los elementos más significativos de los otros Planes que se señalan en los siguientes numerales.
- 4.2. Planes de Desarrollo Institucional. Reflejan los objetivos, estrategias y acciones que la corporación municipal se compromete a cumplir dentro de su mandato.
- 4.3. Planes de Acondicionamiento Territorial; que se desgajan en Planes o Programas de infraestructuras viales o energéticas, Planes de Desarrollo Urbano, Catastros Urbanos y Rurales, Propuestas de Zonificación Ecológica-Económica<sup>38</sup> y Planes Ambientales<sup>39</sup>. En este campo, que debiera ser asumido con una perspectiva multisectorial o transversal, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobó, unilateralmente, mediante el Decreto Supremo No. 004-2011.VIVIENDA, del 17.6.2011, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Este dispositivo constituye el marco normativo para los “procedimientos técnicos y administrativos que deben seguir las municipalidades a nivel nacional en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural”<sup>40</sup>.

La norma dedica un Capítulo especial para los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo Metropolitano, considerando como espacios metropolitanos la articulación de jurisdicciones distritales que tengan continuidad física, económica y social con una población total mayor a 500,000 habitantes. De otra parte, señala que el Plan de Acondicionamiento Territorial se corresponde con una escala provincial.

Los Planes de Acondicionamiento Territorial implican el tratamiento de los Parques Industriales y Zonas Francas que se vienen promoviendo y formalizando en varios centros urbanos del país.

---

<sup>38</sup> La Resolución Ministerial No. 139-2011-MINAM, del 25.6.2011, establece una “Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica-Económica” y la propuesta del “III Plan Operativo Bienal de Zonificación Ecológica-Económica”. Ambas propuestas carecen, según la Comisión Técnica Regional de ZEE-OT del Gobierno Regional de Cajamarca, una serie de inconsistencias y bloqueos a las autonomías de los Gobiernos Regionales y Municipales en esta materia. Se esperaría una revisión profunda de la norma mencionada.

<sup>39</sup> Un referente clave para abordar este tipo esfuerzos es el Plan Nacional Ambiental PLANA PERÚ 2011-2021; aprobado por el Decreto Supremo No. 014-2011-MINAM, del 9.7.2011.

<sup>40</sup> Artículo 1. Objeto, del CAPITULO I.- GENERALIDADES)

- 4.4. Planes de Desarrollo Rural (agrarios, pecuarios, forestales).
- 4.5. Planes de Desarrollo de Capacidades. A este respecto, el Anexo F muestra un modelo de Curso sobre Planeamiento Estratégico aplicativo tanto al nivel regional como municipal.
- 4.6. Planes de Prevención de Riesgos y Desastres generados por la naturaleza (sismos, sequías) o por el hombre (deforestación masiva, contaminación de ríos).

Una primera apreciación sobre tales instrumentos radica en que esa amplia tipología tiene un sesgo extremadamente “sectorial” que no se concilia con una realidad que convoca al tratamiento integral o “multisectorial” de los problemas, desafíos y metas del desarrollo. No es realista, por ejemplo, establecer un Plan de Desarrollo Urbano desligado de un Plan de Desarrollo Rural ya que ambas categorías son cada vez más interdependientes en el espacio real. Lo mismo ocurre con los Planes Educativos y su inevitable ligazón con los Planes de Salud y de Saneamiento Básico. Por lo tanto, es imprescindible revisar las metodologías capaces de articular diversos Planes parciales con una visión de conjunto.

Un tipo de debilidades para afrontar exitosamente la construcción, realización y monitoreo de Planes de Desarrollo Concertados (PDC) integradores radica en la existencia de restricciones operativas (dinero y logística para el desempeño de los cuadros técnicos). El problema se acentúa cuando los PDC deben formularse tanto para el corto como para el mediano/largo plazo. Pocas Municipalidades Distritales en zonas alejadas de las capitales Departamentales o Provinciales podrían, en las actuales condiciones, responder a este reto.

Este requerimiento integrador es más categórico cuando se precisa articular, priorizar y complementar proyectos de inversión que son de interés de varias municipalidades.

*Un experimento para abordar Programas de Inversión interdistritales fue realizado en los 80' por el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y el Instituto Nacional de Planificación (INP) en espacios “Micro Regionales”. Lamentablemente esta iniciativa se desmontó en menos de 2 años por la carencia de consenso sobre que Alcaldía, de las varias involucradas, comandaría el Programa.*

El resultado es claro: un alto número de PDC han sido poco útiles y han figurado como meras exigencias formales del MEF para recibir recursos asignables a los respectivos Presupuestos Participativos (PP).

En efecto, las entidades destinadas a formular Planes de Desarrollo Concertados (PDC) al nivel local y regional (Gerencias de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial) son, en la gran mayoría de los casos, muy frágiles en términos del número y calidad del personal que los conforman; pero también en términos de los recursos logísticos y del soporte institucional que requieren para que sus

propuestas sean efectivamente acatadas. Es en este campo donde definitivamente tendrán que apuntalarse los esfuerzos dedicados a mejorar la gestión del desarrollo local.

Se trata, en resumen, de elevar sustancialmente los fondos dedicados al ejercicio planificador, de asumir metodologías simples y baratas tanto para las fases de diagnóstico como de propuestas programáticas, de fortalecer las instancias de planeamiento en las Municipalidades y de completar los ajustes que se requieren en las rutinas y exigencias del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para agilizar decisiones inversoras. Se espera que el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como su brazo técnico-operativo actúen efectivamente como los referentes para la formulación de los PDC al nivel regional y local.

*El SNPE y el CEPLAN, creados en el 2005 y reacondicionados en el 2008, muestran restricciones políticas, logísticas y técnicas. Sin embargo pudo formalizar a mediados del 2011, ante el Acuerdo Nacional, el Plan Perú 2021. Este documento postula un conjunto de estrategias globales y sectoriales como sustento para las iniciativas que pudieran surgir de las diferentes entidades comprometidas con el desarrollo del país hacia el largo plazo, y asumido como la base de las diferentes Políticas de Estado.*

*Sin embargo, resultan muy generales para pautar la gestión en las instancias regionales y locales. Al respecto, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) ha planteado al Gobierno Central la incorporación de representantes de los Gobiernos Municipales en el Consejo Directivo del CEPLAN.*

Quizá una de las mayores dificultades en los procesos de planeamiento estratégico estriba en la identificación certera y viable de recursos potenciables con los cuales armar cadenas concretas de producción competitivas. En general ha faltado suficiente predisposición de un fuerte contingente de promotores e inversionistas privados nacionales para realizar inversiones de riesgo calculado. El enfoque “rentista al corto plazo” ha sido allí predominante; lo cual implica cierta resistencia a innovar procesos productivos o gerenciales. Pero también ha influido en este panorama la definición más fina de mercados dispuestos a captar las producciones locales y serias insuficiencias relacionadas con la existencia de un aceitado sistema vial para articularlos en una ágil relación del tipo “insumo-producto”. Sin embargo, debe reconocerse que han habido esfuerzos parciales en ese sentido a través del Consejo Nacional de la Competitividad<sup>41</sup>.

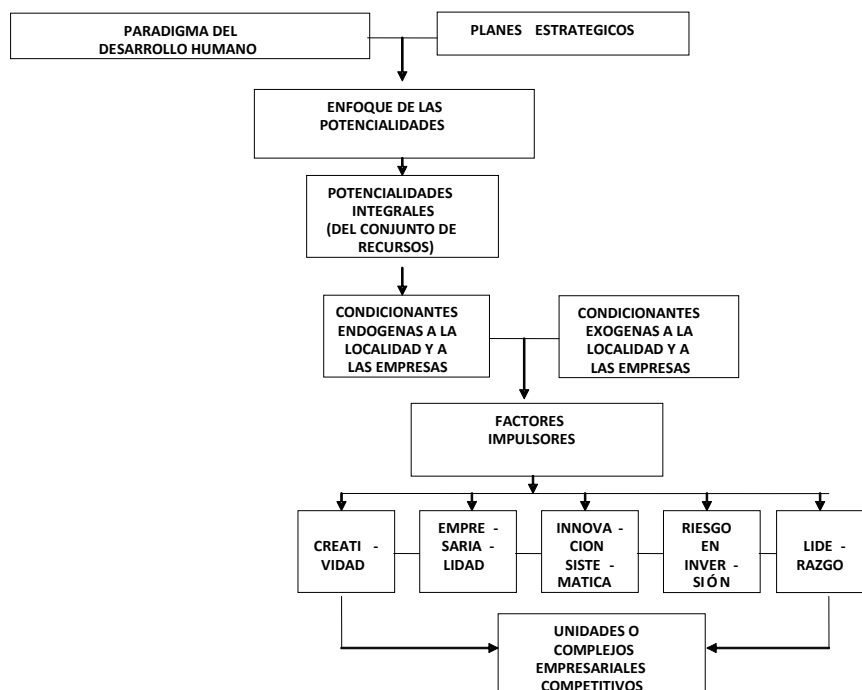
En esta misma categoría de esfuerzos para impulsar cadenas de valor, se han producido interesantes pero aún inmaduros esfuerzos dedicados a generar Planes Regionales de Competitividad en Moquegua y en Ayacucho. La cuestión es que, de todos modos, provocar un crecimiento sostenido y eficiente de la plataforma productiva

---

<sup>41</sup> Este Consejo ha dejado prácticamente de existir desde el 2006. En su momento se establecieron en su entorno al menos 12 Mesas o Grupos Temáticos (según tipos de productos) y se formuló una matriz tentativa de productos que tenían aparentemente buenas oportunidades de crecimiento, especialmente para atender mercados externos.

requiere de estrategias que apunten a impulsar la “competitividad” de los diferentes factores que intervienen en las cadenas empresariales. En el siguiente gráfico se esquematiza el procedimiento o metodológico para abordar la competitividad.

### TRATAMIENTO DE LAS COMPETITIVIDADES



En el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana, la Ley señala que se instalará una “Junta de Planeamiento Metropolitano”, con funciones de asesoramiento en la formulación y evaluación de los Planes de Desarrollo. La Junta estará integrada por los Alcaldes Distritales y representantes del más alto nivel de las instituciones públicas relacionadas con la gestión Municipal. La integran también los delegados de las Juntas Vecinales. Como podrá fácilmente apreciarse, el número de participantes y su heterogeneidad configuran inherentemente un problema de manejo difícil de resolver. Y lo que es más crítico: la Junta prácticamente no ha funcionado al menos hasta mediados del 2011.

No es raro, entonces, el gigantesco caudal de factores caóticos en el uso del espacio urbano, en la dotación insuficiente de servicios básicos (agua, desagüe, desechos sólidos), en la desarticulación vial interdistrital y en el insufrible “sistema” de transporte vehicular (público y privado). Felizmente, a setiembre del 2011 el Instituto Metropolitano de Planificación está en pleno proceso de formular el Plan de Desarrollo Metropolitano hacia el mediano plazo.

A partir de las consideraciones anteriores, el tratamiento de los planes puede ser más eficiente si se toman en cuenta los siguientes principios operativos:

- El Plan debe proponer conjuntos relativamente sistematizados de acciones o proyectos concretos que permitan su tratamiento integrado en determinadas Zonas (Distritos, Cuencas, Comunidades), Grupos Sociales (mayormente afectados por sus elevados niveles de pobreza; que tienen un perfil campesino - serrano) y Sectores (agroproducción, infraestructuras de riego y comunicaciones) calificadas como prioritarias, donde se focalizarán los recursos técnicos y financieros disponibles. Se trata, en ese sentido, de utilizar procedimientos sencillos para la identificación y priorización de problemas, potencialidades, proyectos y estrategias que resulten fundamentales para abordar procesos de desarrollo sostenido.
- El manejo de estrategias de ordenamiento y acondicionamiento territorial es fundamental como un soporte de partida. La perspectiva territorial (como espacio socialmente constituido y no solo como ámbito geográfico) es clave porque le otorga una perspectiva integral o multisectorial a los procesos de desarrollo. Constituye un pivote de entendimiento de las propuestas de naturaleza sectorial (que por razones administrativas pueden ser ineludibles) y facilita la visión articuladora del ámbito local con otros de la misma categoría y también con las dimensiones regionales y la dimensión nacional.
- El Plan se formulará con metodologías muy ágiles y expeditivas, que permitan contar con una serie de propuestas capaces de ser promovidas y/o implementadas en cortos plazos, independientemente de posteriores afinamientos más rigurosos. Se trata de aplicar herramientas eficaces que sean capaces de explicar el presente (diagnóstico) y sus proyecciones futuras; así como de plantear estrategias lógicas para inducir procesos de desarrollo.
- En ese contexto, el Plan identificará acciones y proyectos concretos que cuenten con estudios suficientemente sostenibles y prioritarios, para su negociación financiera inmediata, reconociendo las realidades locales, sin perder de vista las pautas de calidad que normalmente han sido propuestas por el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP del MEF. Aquí el reto consiste en contar con especialistas propios (funcionarios) o ajenos (consultores calificados); empeño que frecuentemente colisiona con las generalizadas limitaciones de fondos para gastos en preinversión o en gestión. Se trata, en suma, de formular acciones y proyectos concretos cuyos contenidos técnicos, económicos e institucionales sean suficientemente realistas como para poder ser aceptados y negociados con entidades ejecutoras potenciales.
- La identificación y priorización preliminar de las acciones y proyectos concretos se establecerán a partir de una Primera Consulta (Foro, Taller) con entidades representativas. Esta Consulta podría estar basada en un Esquema Estratégico General, elaborado por un Equipo Técnico establecido por el Gobierno Municipal (Resolución u Ordenanza), con el propósito de facilitar el debate.
- La participación y el involucramiento real de las principales entidades particulares y estatales es una precondition para el éxito de un Plan de Desarrollo

Sostenido. Esfuerzos poderosos para lograr este propósito constituyen el eje principal de las Estrategias para su implementación exitosa. Este esfuerzo define el marco para realizar aportes sensatos y convergentes, y para evitar duplicidades.

- Para facilitar los compromisos de ejecución técnica y de financiamiento de los proyectos concretos, estos deberán ser organizados al menos en los siguientes subconjuntos:
  - a) Proyectos cuyos alcances sean de Nivel Provincial o Multiprovincial, diferenciándolos de aquellos cuyos alcances e impactos sean de nivel Comunal o Distrital. Esta diferencia importa para definir sus formas de gestión e incorporar opciones de Asociativismo mediante Convenios o de la conformación de Mancomunidades Municipales para el tratamiento conjunto de programas o proyectos de interés común; tal como el manejo integrado de una Cuenca o la administración de un sistema de desecho de residuos sólidos;
  - b) Proyectos clasificados según “Sectores” o “Componentes”: agropecuario, pesquero, transportes y comunicaciones, energía, minería, educación, salud, respeto a la cultura, apoyo a las organizaciones de base; etc. Esta opción “sectorial” facilita todavía el manejo de proyectos que están a cargo de Ministerios (en el caso del nivel nacional) o de Gerencias (en el caso de Gobiernos Regionales y Municipales) que mantienen esa perspectiva;
  - c) Proyectos que respondan por un lado al sector “Privado” y de otro al Sector “Público”; o que puedan gestarse mediante modalidades mixtas.

### **5. Marco de Referencia; Antecedentes; Precondiciones y Alcances.**

Antes de emprender el trabajo para la formulación del Plan de Desarrollo Concertado (PDC), se precisa disponer de algunos contextos referenciales y condiciones operativas que lo hagan posible. Entre los más usuales destacan los siguientes:

- 5.1. Normas y políticas nacionales vigentes sobre recursos naturales y medio ambiente, acondicionamiento territorial y posición socio-económica de la municipalidad con respecto a la región donde se adscribe y al país en su conjunto, uso y propiedad de tierras, financiamiento municipal, funciones y potestades de los Gobiernos Locales y Regionales, cooperación técnica externa, Comunidades Campesinas y Nativas; derechos humanos; descentralización.
- 5.2. Sistema de datos socio-económicos disponible y actualizado. Incluye volumen y densidad poblacional, constelación de recursos naturales y humanos potenciales, estructura y nivel de producción por ramas de actividad predominantes. Es la fuente de análisis y propuestas. Permite fijar un “punto cero” o “Línea de Base”, que refleja los indicadores relevantes antes de iniciar la ejecución del Plan; lo cual facilita la identificación de los cambios obtenidos como consecuencia de su realización; mediante la aplicación de un conjunto de criterios verificables de Seguimiento y Evaluación.

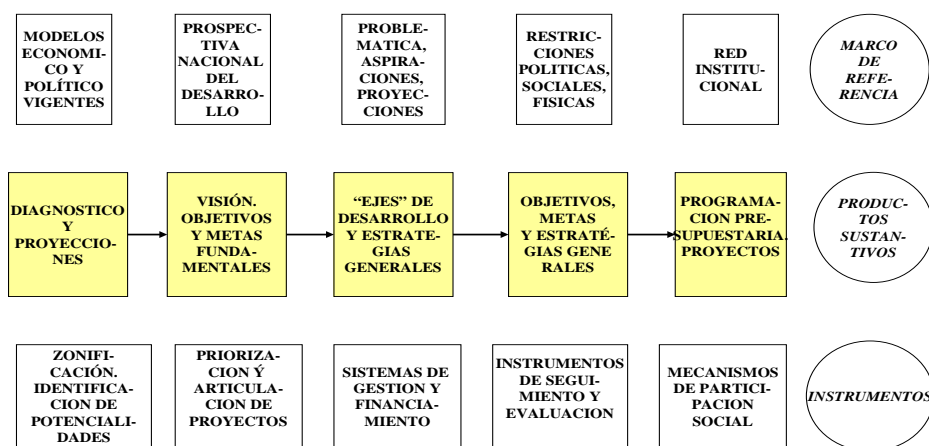
- 5.3. Capacidades Institucionales Disponibles. Redes Institucionales (Sector Público, Sociedad Civil) para abordar la formulación, realización, monitoreo y evaluación del Plan. Implica un efectivo soporte político al ejercicio planificador por parte de las autoridades municipales; así como la existencia de fondos, equipamiento, logística y cuadros profesionales calificados, adscritos a esta función.
- 5.4. Proyectos específicos potenciales, realizados y en curso, que debieran conformar un “Banco de Proyectos”. Así mismo, Planes y Programas concernientes a diferentes sectores o temas, que también sean referentes para los Planes de Desarrollo Concertados.
- 5.5. Grados de libertad para abordar la metodología y el nivel de profundidad del Plan, en función de Recursos Técnicos y Financieros disponibles. Implica la disponibilidad de herramientas de análisis participativo como son la Zonificación Ecológica – Económica (ZEE) y el enfoque que permite balancear las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) en términos sectoriales, territoriales y de proyectos. Al final de este capítulo se muestra una matriz básica donde se esquematiza el tipo de actividades que se ejecutarán para abordar los Diagnósticos, con sus respectivas técnicas instrumentales y productos a ser entregados.

## **6. Procesos e instrumentos para el tratamiento de Planes de Desarrollo Concertados**

El nervio central de los PDC en los niveles Regional y Municipal está constituido por los Objetivos y Metas que se proponen alcanzar en un plazo predefinido. Sin embargo, este aserto debe acompañarse, en primer lugar, por un marco referencial compuesto por la adopción de un enfoque de desarrollo (Desarrollo Humano) y por los factores macroeconómicos, sociales y políticos que rodean el desempeño del país e incluso por factores de corte internacional. En segundo lugar, deben considerarse una serie de instrumentos o metodologías que hacen posible la confección de un PDC eficiente. Dentro de los instrumentos destaca, sin duda el Presupuesto Participativo (PP).

En el gráfico siguiente se aprecia el argumento del párrafo anterior.

## PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS



### 7. Contenido programático de un Plan de Desarrollo Concertado

No existe una fórmula única para armar un Plan de Desarrollo Concertado y sostenible. El tono y la estructura de los contenidos del Plan pueden variar según el tipo de retos y posibilidades, así como de determinadas coyunturas político – sociales. El Plan de Desarrollo para la Zona del Valle del Apurímac y el Ene (VRAE), que tiene connotaciones especiales relacionadas con el cultivo de coca, su transformación en PBC y cocaína y su tráfico hacia mercados externos e internos, tendrá obviamente una textura diferente respecto a, por ejemplo, el Plan de un municipio costero – urbano. Sin embargo, es posible tentar como un referente relativo, la estructura esquemática que a continuación se describe:

#### Diagnóstico o análisis crítico

- Identificación, Clasificación y Priorización de los principales problemas, limitaciones y demandas sociales y económicas. Implica el diseño de mapas de pobreza y de riesgo (social, económico, ambiental, climático). Trata de configurar la imagen vigente y perspectivas futuras de estos cuadros. Es crucial abordar el análisis crítico en términos de causas y efectos más que de figuras puramente descriptivas. Complementariamente, este tipo de esfuerzos puede alimentarse de Estudios para algunos sectores “clave” o de análisis concernientes a una Zonificación Económico Ecológica (ZEE). En la siguiente matriz se esquematiza la correlación entre los productos o resultados del diagnóstico con los instrumentos que deben utilizarse para su elaboración y las correspondientes actividades.

MATRIZ DE ACTIVIDADES, INSTRUMENTOS Y RESULTADOS  
CONCERNIENTES AL DIAGNÓSTICO

Actividades	Instrumentos	Productos
Recopilación, sistematización y análisis de la información existente	* Trabajo de gabinete	* Informes preliminares por aspecto y por sectores
Realización de diagnósticos vecinales, comunales, distritales	*Talleres participativos	* Informes básicos * Aspiraciones priorizadas
Levantamiento de la información Complementaria	* Recopilación de fuentes secundarias * Entrevistas * Observación directa * Encuestas	* Información levantada * Cuestionarios de entrevistas llenados * Boletas de encuestas llenadas
Consolidación y análisis de la información primaria y secundaria levantada	* Trabajo de gabinete	* Informes sistematizados * Presentación analítica de problemas, amenazas, potencialidades, oportunidades * Fichas sinópticas
Validación de la información sistematizada	* Talleres * Foros	* Informes validados

Fuente: Nelson Cruz. "El Planeamiento del Desarrollo Local". Lima, Agosto del 2007. Elaboración propia

- Identificación de las principales potencialidades competitivas, partiendo de los recursos naturales, humanos, financieros, institucionales y tecnológicos. Una clave en este derrotero radica en la ubicación de aquellos recursos que tienen importantes ventajas comparativas frente al resto de ámbitos locales o del país; partiendo de su biodiversidad (cultivos y crianzas) o de artesanías irrepetibles por ejemplo. El análisis versará tanto sobre la situación vigente como sobre las perspectivas. El resultado debe ser el establecimiento de conjuntos de funciones de producción o empresas y cadenas de valor que sustenten la plataforma económico – productiva del municipio. Implica tratar con los agentes económicos involucrados del municipio e incluso de otros ámbitos.

Establecimiento de una "Visión" del desarrollo hacia el mediano – largo plazo.

- Fijación, mediante consensos, de posibles escenarios deseables en el futuro para la colectividad, en sus diferentes temas cruciales: medio ambiente, crecimiento económico con equidad, atención a la población de servicios sociales básico, gobernabilidad, fortalecimiento institucional y democracia ciudadana.
- Análisis compartido de cuál de los escenarios deseables es el que tiene las mejores probabilidades de ser realizable. Para este esfuerzo es preciso analizar tendencias internas y externas de las principales variables involucradas en los escenarios deseables y estimar cuales serán las predominantes. Debe cuidarse de no incurrir en

la postulación de comportamientos extremadamente ilusorios. Es un trabajo delicado, donde priman consideraciones cualitativas que podrían incurrir en subjetividades indeseables.

- Establecimiento de la “Visión” hacia el mediano/largo plazo según las proposiciones surgidas del punto anterior. La visión adoptada, con el mayor realismo posible, es el sustento para fijar los “Ejes de Desarrollo” (sectores, programas o proyectos considerados como los de mayor impacto y que, además, tendrían la virtud de “arrastrar” a otros programas, proyectos y potencialidades). Una base para identificar este tipo de sectores, programas o proyectos clave aparece en el Anexo B.

*“Al 2020 Otuzco es un distrito integrado con todos sus caseríos; sus habitantes tienen acceso a servicios de calidad en educación, salud, saneamiento básico, y seguridad ciudadana. Promueven una cultura de paz y valores de identidad cultural que responda a desafíos locales y minimice las brechas de género. La población de Otuzco participa activamente en los procesos de planeamiento y ejercita una democracia participativa con acceso a la información y en la búsqueda de transparentar la gestión pública. Los ejes económicos para el desarrollo de Otuzco son el turismo, el agro, la ganadería, el turismo, y la minería; basados en la pequeña empresa, en el fortalecimiento de capacidades, la competitividad y el manejo sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente”.*

*(Adaptado de la “Guía para la Participación de Adolescentes en Procesos Participativos Locales y Regionales”. Ministerio de la Mujer y el Desarrollo - MIMDES. Mayo del 2008).*

### Formulación de una matriz de Objetivos y Metas

- En base a la Visión asumida y a los sectores o programas considerados como los “Ejes del Desarrollo”, se fijarán objetivos generales y específicos de desarrollo, por zonas y “sectores”. Se trata de establecer aspiraciones propositivas razonables, que sean capaces de satisfacer procesos de desarrollo sostenidos.
- Los Objetivos deben ser en la mayor parte de los casos convertidos en metas; esto es en medidas cuantificables en el tiempo y en el espacio. Para este tipo de diseños es preciso armarse con una serie razonable de indicadores que permitan el seguimiento de los logros esperados, no solo en cuanto al cumplimiento del cronograma de los gastos y de los avances de obras, sino que fundamentalmente de resultados o impactos efectivos sobre el desarrollo.

### Estrategias para operativizar los Objetivos y Metas.

- Es el conjunto orgánico de mecanismos a través de los cuales se harían posibles el cumplimiento de los Objetivos y Metas previstas.

- Se trata, en suma, de establecer quiénes serían los responsables de satisfacerlos, que recursos y normas se aplicarían para esos fines, en que tiempos ocurrirían los logros prefijados y con quienes (entidades) tendrían que negociarse.

### Programa de Proyectos Concretos.

- Los Objetivos y Metas se concretan en conjuntos de proyectos concretos existentes o en curso, según su estado de avance; así como de posibles nuevos proyectos. En principio, la propuesta de proyectos concretos, se clasificarían según Zonas, Sectores o Componentes como son, por ejemplo: Desarrollo Social (salud, educación, deporte, saneamiento básico); Desarrollo Económico (productos y cadenas de producción competitivas); Fortalecimiento Institucional (de las entidades civiles y del propio gobierno municipal); Manejo Racional del Ambiente (establecimiento de zonas de protección, resolución de vectores contaminantes por relaves mineros); Infraestructuras de Soporte a la Producción (energía, vías, puertos, telecomunicaciones) y Grupos Sociales Prioritarios (colectividades con elevados niveles de miseria estructural, grupos humanos que mantienen secuelas negativas producidas por el conflicto armado de los años 80' y 90'). Pueden utilizarse Matrices alternativas que combinen estas clasificaciones para su presentación a posibles unidades ejecutoras.
- Dependiendo de su complejidad y magnitud, los proyectos se perfilarán, para su cumplimiento, en periodos de corto, mediano y largo plazos.
- Los proyectos concretos con tiempos de cumplimiento en el corto plazo o también proyectos que se deben desenvolver en periodos mayores pero que pueden iniciarse de inmediato deberán tener cronogramas anuales estimados con sus respectivos requerimientos financieros para su inserción en los respectivos Presupuestos Participativos anuales, tal como se conceptúan en la Ley Anual de Presupuesto.
- Implica establecer al menos Perfiles Ampliados y mejor aún Estudios de Prefactibilidad y Factibilidad (incluyendo el nivel de Expediente Técnico) de los proyectos calificados como prioritarios; conteniendo: Objetivos, Justificación, Análisis de Mercado, Propuesta Técnica, Ubicación, Costos y Financiamiento, Viabilidad y Rentabilidad (Social y/o Económica), Cronograma Tentativo de Ejecución, Unidades Ejecutoras y Supervisoras.