

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: EXPERIENCIAS EN UN DISTRITO DE LIMA, PERÚ

KARINA SÁNCHEZ DUDUS,¹ FÁBIO DUARTE² Y DENIS
ALCIDES REZENDE³

Resumen:

El planeamiento estratégico municipal es una herramienta que pretende dar solución a problemas urbanos y sociales de las ciudades, por medio de una mayor autonomía local en los gobiernos municipales. En este artículo se analizará la primera experiencia en el desarrollo del Plan Estratégico de una municipalidad peruana, demostrando las dificultades y sucesos de su aplicación. La conclusión reitera la relevancia de la aplicación del mismo en la gestión y el desarrollo de ciudades, así como la participación de distintos stakeholders en las decisiones municipales.

Palabras clave: Planeamiento estratégico municipal; gestión municipal; participación ciudadana.

Abstract:

Concepts from strategic management have been used by cities as tools to find solutions to urban and social problems through a greater local autonomy to municipal governments. This article explores the experience of the first Peruvian city which has implemented a strategic master plan in the municipal level, trying to find the pros and cons of its elaboration. We conclude by reiterating the advantages of the application of strategic plan in the municipal level to its development, with the participation of multiple stakeholders despite of the difficulties of the process.

Key Words: Municipal strategic plans; urban management; civic participation

1 Pontificia Universidade Católica do Paraná, Brasil; karinasd@gmail.com

2 Pontificia Universidade Católica do Paraná, Brasil; duarte.fabio@pucpr.br

3 Pontificia Universidade Católica do Paraná, Brasil; denis.rezende@pucpr.br

1. Introducción:

Las ciudades actuales se convirtieron en una especie de radiografía de los problemas económicos, sociales y ambientales que aquejan a un país, problemas que se ven acentuados conforme el tamaño y la complejidad de la mancha urbana. La actual concentración urbana fue producto de varias causas, como la abertura económica de los mercados y la concentración de servicios en las ciudades, lo cual impulsó un acelerado crecimiento urbano y demográfico, acentuado por el éxodo rural hacia las ciudades. Esta migración interna produjo en el Perú, a partir de la década del 50, un sorpresivo y agudo proceso de urbanización en las ciudades costeñas debido a una acelerada tendencia migratoria con dirección campo-ciudad y esencialmente sierra-costa⁴. La ciudad costeña que sufrió un mayor crecimiento durante este período fue Lima, capital del Perú, concentrando actualmente cerca del 30% de la población de todo el país. Este rápido crecimiento y transformación de Lima, generó varios conflictos internos y terminó por crear una segregación espacial y una exclusión social muy marcada. Según Tokeshi y Zolezzi:

“Lima, siempre está en el borde, entre la crisis y la supervivencia. Y es que ha crecido sin respetar su futuro; como hija descarada e insensata del centralismo se ha llenado de gente, de inmigrantes llegados de todo el Perú y hoy por hoy uno de cada tres peruanos vive en ella, en realidad la mayoría la sufren”. (Tokeshi y Zolezzi, 2003)

Lo que siguió a esta ola migratoria fue una saturación a nivel de Estado, por conseguir satisfacer las necesidades de servicios de la población, representadas especialmente por problemas de saneamiento, falta de servicios básicos y un transporte adecuado. De esa forma se vio reflejado que el modelo de Estado de Bienestar Social (Welfare State) no pudo dar cuenta de las crecientes necesidades de la población y no se encajaba más con los grandes cambios que se estaban vivenciando. Rodrigo Lopes (1998) refiriéndose a los problemas del Estado en la dotación de servicios, sugiere ya un cambio de responsabilidades, propiciando y dotando de más autonomía al gobierno local:

“La administración de organizaciones grandes y complejas se mostró tan difícil que la tendencia actual es la reducción de tamaño, descentralización, especialización y tercerización, tanto a nivel de empresas, como de gobiernos” (Lopes, 1998:49)

4 Lima comenzaba a experimentar agudas incidencias de expansión demográfica ligadas a las migraciones. El país se transformaba de un país predominantemente rural, agrícola, a un país urbano, apenas industrial manufacturero. Los resultados del Censo de 1961, acercaban a la población urbana a casi la mitad, acelerándose el proceso hasta la actualidad, donde la población urbana representa más de los dos tercios de la población nacional (población urbana: 72.2% y población rural: 22.8%) (INE, 2005)

Es así como a partir de la década del 80, como contrapartida a las externalidades generadas por los efectos de la globalización, la informatización y la explosión urbana, surgen nuevas herramientas que conceden a las ciudades un rol protagónico como motores de la economía mundial, generando nuevos retos y oportunidades para su administración.

Así ellas son convertidas en focos receptores y contenedoras de los problemas sociales que aquejan a todo el país, ganando nuevas responsabilidades y herramientas, como la autonomía municipal, producto de la redemocratización y descentralización del Estado. Pero si bien la globalización contribuyó a la integración y a la mejor administración de las ciudades mediante nuevos instrumentos y herramientas, por otro lado generó impactos negativos dentro del sector más sensible de la población, aumentando problemas como marginalización, segregación y exclusión social. Ejemplo de esto, Tokeshi y Zolezzi (1993) afirman que Lima es la expresión de un territorio segmentado, antagónico y heterogéneo, que avanza de manera sustantiva a una peligrosa desintegración espacial y social. Por su parte Borja y Castells (2001) tratan la relación que existe entre la segregación social y la era de la información:

“Lo global se localiza, de forma socialmente segmentada y espacialmente fragmentada, a través de desplazamientos humanos provocados por la destrucción de viejas formas productivas y por la creación de nuevos centros de actividad. La segregación espacial de una ciudad, no es herencia de un pasado discriminatorio, sino un hecho de importancia creciente, característico de nuestras ciudades: la era de la información y también de la segregación local”. (Borja y Castells, 2001:328)

Es notorio así, que las ciudades de hoy presentan nuevos retos y desafíos para los gestores urbanos, debiéndose propiciar la autonomía municipal, aliada a una mejoría constante de la calidad de vida, y de políticas sociales y públicas que incentiven la inclusión de segmentos destituidos y una reducción de las desigualdades sociales, mediante la aplicación de herramientas e instrumentos innovadores como el Planeamiento Estratégico Municipal (PEM) que vise planificar una respuesta a los problemas urbanos pensando en el futuro, pero tomando en cuenta el pasado⁵.

En este artículo se realizará un análisis del PEM de un distrito de Lima (capital del Perú), relatándose la forma de su elaboración, implementación y ejecución, contextualizados con el abordaje teórico, de forma a contrastar los aspectos encontrados, y observar cuales fueron las principales dificultades encontradas en el proceso de su implementación. Es importante señalar que para este artículo no serán divulgados los nombres de los funcionarios municipales, para salvaguardar la imagen y las opiniones de los entrevistados.

5 La cuestión relevante del Planeamiento Estratégico no es simplemente qué se debe hacer en el futuro, sino lo que debe hacerse hoy de forma a prepararse para el futuro. (Lopes, 1998)

2. Fundamentación teórica

En este capítulo será explicado el concepto de planeamiento orientado a la empresa y sus variantes, haciendo referencia específica al Planeamiento Estratégico Municipal (PEM), su elaboración, implementación y ejecución, así como los riesgos y ventajas, no sólo desde una óptica conceptual, sino también desde un abordaje más práctico, mediante la descripción de metodologías ya estudiadas.

2.1. Planeamiento estratégico (PE)

Rezende (2004) afirma que el PE es un proceso dinámico e interactivo para la determinación de objetivos, políticas y estrategias (actuales y futuras) de las funciones organizacionales y de los procedimientos de las organizaciones. Es elaborado por medio de técnicas de análisis del ambiente (interno y externo), de las amenazas y oportunidades, de sus puntos fuertes y débiles, que posibilitan a los gestores establecer un rumbo para las organizaciones, buscando un cierto nivel de optimización en el relacionamiento entre la organización y el medio ambiente que la rodea, formalizado para producir y articular resultados, en forma de integración sinérgica de decisiones y acciones organizacionales.

Fue concebido sobre la base del modelo de Harvard Business School⁶, que en sus inicios, esto es a partir de la década del 60, comenzó a ser aplicado como un importante instrumento de conquista de mercados (a nivel de empresas), que buscaba definir fortalezas y debilidades internas de la organización, frente a las amenazas y oportunidades externas del medio económico y social⁷. Considera cuatro puntos fundamentales: la misión, que es hacia dónde queremos ir; las estrategias, que son la forma de cómo llegaremos hacia allá, el presupuesto; y el control, para medir el andamiento del proceso.

Fue recién a partir de la década del 80, que el PE comenzó a ser intensamente utilizado en el sector público, con énfasis en el planeamiento de las ciudades.

6 El modelo de Harvard se caracterizó por buscar establecer la mejor forma de articular una organización y su medio ambiente (...) Busca definir las fortalezas y debilidades internas de la organización frente a las amenazas y oportunidades externas, teniendo en cuenta el valor de la administración y de las responsabilidades sociales. La concordancia de la administración es una condición básica para la implementación de las estrategias, ya que ellas tienen el objetivo de construir a partir de las fortalezas, obtener ventajas en función de las oportunidades y superar o minimizar las flaquezas e amenazas. (Lopes, 1998)

7 Análisis DAFO, que constituye la base de la gran mayoría de los sistemas de Planeamiento Estratégico.

2.2. Planeamiento estratégico municipal (PEM)

Para efectos de este artículo, el PEM ajustado al ámbito urbano, será definido como un proyecto direccionado hacia los municipios, que permite a los gestores públicos establecer un rumbo para las mismas, buscando la integración sinérgica de las decisiones y acciones municipales con los diversos actores y ciudadanos involucrados. (Rezende, 2004) Se desarrolló a partir de la necesidad de compatibilizar los desafíos generados por la nueva estructuración de la sociedad urbana en un nuevo mundo globalizado, creando nuevas demandas y aspiraciones, como la administración del espacio local. (Lopes, 1998:87)

Busca una visión de futuro, una profunda modificación en la relación de actores, en las instituciones y en el conocimiento, estructura principalmente los objetivos y las estrategias de la ciudad, contemplando los intereses de la comunidad local o de los stakeholders (Pfeiffer, 2000:13), buscando un consenso entre sus diferentes intereses. Además, incentiva las alianzas público-privadas y el cambio de actitud introspectivo y pasivo de la comunidad, por una actitud activa, que busca la satisfacción de sus necesidades y de las demandas locales, mediante una movilización de recursos eficiente y direccionada.

Él afirma que la construcción de una ciudades tarea común de la sociedad, debiéndose incentivar siempre una participación activa de la comunidad. Sobre esta participación de todos los stakeholders, Borja y Castells afirman que:

“Un Plan Estratégico es la definición de un proyecto de ciudad que unifica diagnósticos, concretiza actuaciones públicas y privadas, estableciendo un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos. El proceso participativo es prioritario para la definición del contenido, ya que de él dependerá la viabilidad de los objetivos, acciones y proyectos propuestos”. (Borja y Castells, 1996:152)

Lopes así mismo señala como un objetivo principal del PEM, la unificación de visiones individuales buscando siempre el consenso. (Lopes, 1998: 91) Así mismo se debe procurar la combinación de varios instrumentos y técnicas que permitan la obtención de los objetivos y metas consensuados establecidos en el momento de su elaboración, a fin de complementarse y buscar mejores resultados. Algunos de estos instrumentos permiten una participación significativa de la población para su elaboración y por lo general poco a poco están siendo adoptados, algunos como medidas de carácter obligatorio, en la gestión de ciudades. Entre ellos destacan la gestión de personas, la gestión de líneas estratégicas, el presupuesto participativo municipal, los consejos de gestores, el planeamiento plurianual municipal, el plan director municipal, entre otros.

Es importante señalar que no existe una técnica específica para la aplicación del PEM, debiéndose ser éste adecuado y personalizado a las condiciones

específicas del lugar donde se piense aplicar. Sin embargo se suelen seguir una serie de pasos que difieren poco de autor a autor. Para Pagnoncelli y Aumond (2004) son ocho los pasos a seguir, comenzando por un diagnóstico estratégico (1), donde se debe establecer la situación real del municipio que se va a planificar; a seguir un análisis del ambiente externo e interno (2), que contemplaría las oportunidades y amenazas por un lado y el análisis de las fuerzas y debilidades por el otro respectivamente (Análisis SWOT). Luego se prosiguen a definir las vocaciones actuales y las potenciales (3), que son las competencias presentes y las que podrían desenvolverse en la ciudad. Luego se desarrolla la visión del municipio (4), esto es lo que sueñan para su ciudad el cuerpo técnico y la comunidad. A partir de allí se definen una serie de principios (5) sobre los cuales la ciudad y la comunidad están orientadas, buscando siempre el cumplimiento de su visión. Como siguiente punto está la definición de los macro-objetivos (6), que el municipio necesitaría cumplir para alcanzar su visión. Estos macro-objetivos se desmiembran en las estrategias (7), que son las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos y en los proyectos estratégicos (8), que son ordenados por temas y en orden de prioridad. Finalmente se realiza la fase de monitoreo y control para corregir posibles problemas y errores del Plan.

2.3. Riesgos y beneficios del planeamiento estratégico municipal

El PEM puede presentar riesgos resultantes de factores relacionados al objetivo y horizonte del proyecto, a la participación de todos los agentes, la promoción y difusión de sus informaciones. Entre sus beneficios están los resultados tangibles e intangibles alcanzados, la formación de ciudadanía, la eficiencia de la actuación de los gestores y las alianzas público-privadas, entre otros. (Lopes, 1998)

Uno de los riesgos en su elaboración, es la definición de objetivos muy genéricos y desligados de los agentes de la ciudad, lo cual dificulta su cumplimiento. Por otro lado, la participación de todos los actores de la ciudades un condicionante importante del éxito del proceso, así como el establecimiento de patrones de confianza mutuos entre los mismos, para evitar un ambiente de desconfianzas e intereses conflictivos. Sin embargo, para que esta participación de los stakeholders tenga el impacto esperado, es necesario que exista una gran madurez cívica por parte de la población, del cuerpo político y de los gobernantes. (Rezende y Castor, 2005:10) Debe igual forma la comunicación y divulgación de los resultados es importante en todo el proceso de elaboración, implementación y ejecución del plan, debiéndose ser realizada por diferentes medios de comunicación y pensada para las diversas características del receptor.

Uno de los riesgos presentes, pero pocas veces tomado en cuenta, es el de la politización de las acciones del PEM que conlleva a un lapso de vida corto

del plan, coincidiendo éste generalmente con el período del mandato municipal (4 ó 5 años), para luego ser reemplazado por otro de misma duración. Esto tornaría al plan en una política partidaria, debiendo ser pensado para un mayor alcance y con resultados a mediano y largo plazo. Sin embargo, lo que sí se debe procurar es conseguir el apoyo político en el proceso de planeamiento, de forma a envolver varios órganos de administración pública. Por ello es preferible que el grupo de técnicos gestores del PEM trabaje fuera de un partido político y que posea una administración propia. Así mismo, se debe tener especial cuidado en la elección del cuerpo técnico, ya que debe estar compuesto de personas capacitadas y eficaces, con espíritu de liderazgo y conscientes de formular un plan para todos los sectores de la ciudad y no sólo para una elite.

Para la fase de implementación, los riesgos devienen en la falta de compromiso de los gestores y ejecutores y en la escasez de los recursos financieros, técnicos y humanos.

2.4. Gestión Municipal

La gestión de la ciudad, puede ser entendida como la gestión que lleva a cabo toda municipalidad junto con sus órganos, institutos, autarquías y secretarías. Está relacionada con el conjunto de recursos e instrumentos de administración aplicada en la administración local por medio de sus servidores municipales. En lo referente al planeamiento municipal, la gestión municipal enfatiza el Planeamiento Estratégico Municipal. (Rezende y Castor, 2005: 27)

La Gestión Municipal mide la capacidad de inversión, autonomía financiera y el desarrollo administrativo del municipio. Debe caracterizarse por impulsar y dar los medios que permitan una participación ciudadana efectiva, una descentralización de funciones (para el nivel local) y una búsqueda del desarrollo local.

3. Metodología de pesquisa

La metodología del proyecto contempló un abordaje con variables cualitativas y cuantitativas, caracterizándose por ser una investigación exploratoria así como descriptiva. Para realizar los objetivos propuestos, diversos pasos fueron trabajados en sus respectivas sub-fases (preparación, definición, realización preliminar y realización final), los cuales definieron los objetivos, las actividades elaboradas y los resultados obtenidos. El énfasis de este trabajo se encuentra en la elaboración de un estudio de caso de una prefectura peruana ubicada en la ciudad de Lima.

3.1. Fases de la investigación:

Con la primera fase fue posible demostrar la importancia y necesidad del planeamiento estratégico en los municipios y a la vez identificar los principales problemas enfrentados por éste, en la efectuación de las líneas estratégicas y en su control y monitoreo. Para esta fase se elaboró un protocolo de investigación cuya función era definir los principales asuntos relacionados con el planeamiento estratégico del municipio. La elaboración del protocolo de investigación se dio durante los meses de agosto a octubre del 2005.

La segunda fase permitió realizar el estudio de caso de una municipalidad de Lima. Para ello fue elaborado un cuestionario que fue respondido por el director de planeamiento de la municipalidad en cuestión y documentadas las respectivas respuestas. El período para la realización de estas actividades fue durante los meses de octubre del 2005 a noviembre del mismo año.

El instrumento de colecta de datos que se utilizó fue un cuestionario organizado y estructurado a partir del referencial teórico y de las experiencias académicas del investigador. Fue estructurado en: datos catastrales de la organización y en 64 preguntas abiertas, divididas en 10 secciones.

El análisis de los datos de la investigación envolvió técnicas cuantitativas y cualitativas, oriundas de variables contempladas por el protocolo de pesquisa y por las actividades trabajadas en la colecta de datos. Para que el análisis de los datos fuese viabilizado, fue necesario elaborar criterios para interpretar los resultados por medio de un protocolo de análisis. En este protocolo se estableció una relación entre los constructos y sus respectivas variables, con los autores que fundamentaron las preguntas constantes en los cuestionarios utilizados en la investigación. Cada variable contenía dos o más preguntas, las cuales tenían una estrategia y una forma de medición. Entre las variables del protocolo que se contemplaron están: el diagnóstico y análisis del ambiente (externo e interno), las vocaciones actuales y potenciales de la ciudad, la visión de los habitantes, los principios o valores de municipio y de los ciudadanos, los objetivos, las estrategias, los proyectos estratégicos, la fase de implementación y ejecución del planeamiento estratégico y el período de control y monitoreo del mismo.

4. Estudio de caso

A continuación se relatarán las principales características socio-económicas y territoriales del municipio a fin de poder distinguir las circunstancias sobre las que se desarrolló el proceso del planeamiento estratégico, para luego partir a los resultados de la investigación y a su análisis. Como dicho anteriormente no se citarán nombres para salvaguardar la imagen del municipio y de las personas entrevistadas.

Caracterización de la municipalidad participante

La municipalidad investigada posee características peculiares. La zona de estudio referida es un distrito de la ciudad de Lima, provincia y departamento de Lima. Perteneció a uno de los distritos de Lima Central (según el IMP)⁸, que corresponde al área urbana más consolidada por su antigüedad.

El distrito en mención posee mayormente un carácter residencial y comercial, donde se encuentran ubicadas las principales sedes de bancos y empresas del país, destacando las del sector económico – financiero, así como el Centro Financiero Nacional. Cuenta con una población de 65 000 habitantes⁹, clasificada dentro del sector socioeconómico A y B+, con un índice de sub-empleo o desempleo menores al promedio de Lima, es decir una realidad socioeconómica sui-generis comparada a la de muchos otros distritos de la ciudad.

Otro de los aspectos socio-económicos que vale la pena mencionar, es la gran población itinerante con la que cuenta el distrito (flotante y en tránsito: 600 000 personas aproximadamente) lo cual puede contribuir a incrementar algunos gastos municipales, como el de limpieza pública y seguridad.

4.1. Plan estratégico 2003 – 2006 (*Análisis de los datos de la pesquisa*)

El plan estratégico 2003-2006 es uno de los componentes del plan Maestro de la municipalidad en estudio, junto a otros cuatro programas: arquitectura empresarial, diagnóstico de recursos humanos, plan de tecnología y sistema de información, y diseño organizacional.

Fueron analizadas 64 preguntas del cuestionario realizado al sector de planeamiento de la municipalidad estudiada, además de un análisis del mismo plan estratégico 2003 – 2006.

Antes que todo, vale la pena mencionar que en el Perú no existe ninguna ley que sustente la aplicación del PEM, lo que sí existe es una norma del ministerio de economía que obliga a los organismos públicos a elaborar un plan estratégico institucional, el cual no es específico para las municipalidades.

El proceso de planeamiento estratégico municipal se realizó por primera vez en el distrito en el 2003 y tiene vigencia hasta el 2006, coincidiendo con el periodo de mandato del alcalde. Fue elaborado partiendo del diagnóstico situacional del municipio, la revisión del plan de gobierno, definición de

8 El Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), desarrolló un plan destinado a descentralizar los servicios del Centro antiguo de Lima creando el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - Callao (1990 – 2010), en donde se propone la estructuración físico - especial metropolitana basada en un modelo policéntrico integrado por 4 grandes áreas urbanas: un área central metropolitana y 3 áreas urbanas desconcentradas al norte, este y sur de la metrópoli, dividiéndose en Lima Centro (Lima Antigua y Lima Moderna), Lima Norte (uno de los ejes de crecimiento más importantes de Lima), Lima Sur (zona más precaria de la ciudad) y Lima Este.

9 Proyección de la población al 2002: 68 438 habitantes.

la misión, la visión, filosofía, valores y los objetivos generales para un plazo de 4 años. Fue desarrollado por actores internos del municipio, es decir los funcionarios municipales fueron los actores participantes, obviándose la participación de la comunidad en todo el proceso. Así, el cuerpo técnico estuvo compuesto por el coordinador de planeamiento estratégico, encargado de elaborar el calendario de planeamiento, organizar y conducir las reuniones, revisar los objetivos, indicadores y metas, y efectuar el seguimiento del plan de acción; el comité de planeamiento estratégico, presidido por el director municipal y los demás directores y jefes, cuya función fue formular y elaborar el plan así como efectuar las revisiones periódicas del avance del plan de acción; y los comités funcionales, presididos por los directores y jefes de oficina y cuatro funcionarios designados por el presidente del comité funcional. Las funciones de este comité fueron definir los objetivos, indicadores y metas y efectuar el seguimiento de ejecución de las actividades y proyectos del plan de acción.

El PEM se caracterizó por buscar la integración con otras herramientas de la gestión municipal como el plan operativo y el presupuesto participativo municipal.

El proceso de elaboración del PEM tuvo una asesoría externa, adoptando una metodología establecida en coordinación con la comisión del plan maestro y la oficina de planeamiento y procesos, invirtiendo alrededor de 5000 horas de trabajo corporativo, donde participaron la alta dirección, directivos, funcionarios, profesionales y personal de apoyo. Los pasos para la elaboración del PEM fueron señalados como sigue: diagnóstico y análisis del ambiente externo e interno (Análisis DAFO), posteriormente realizando un diagnóstico global municipal; la etapa de formulación estratégica, que comprendió la creación de la filosofía, visión, misión, valores, objetivos, indicadores de gestión y metas, factores críticos de éxito y las estrategias; y finalizando con el sistema de gestión estratégica comprendido por el plan de acción.

A continuación se explicará cada una de las etapas y lo que se consiguió desenvolver con cada una de ellas.

4.1.1. Análisis del ambiente:

En esta primera etapa se analizaron el ambiente externo (oportunidades y amenazas) y el ambiente interno (fortalezas y debilidades) – Análisis DAFO. Fueron analizados así la gestión institucional, la recaudación de ingresos, el potencial humano, los servicios a la población, etc. como factores internos y, el gobierno, las características socioeconómicas y los intereses del sector privado, como factores externos. Este análisis fue desarrollado por el personal de la oficina de planificación del municipio y algunos otros funcionarios.

Entre las oportunidades más significativas encontradas estaba la zonificación vigente del distrito, el nivel socioeconómico A y B+ de la población, así

como su alto nivel de desarrollo cultural y profesional. Estas particularidades garantizan al municipio el pago al día de los tributos por parte de la población y una mayor liquidez municipal. Así mismo, se espera conseguir una mayor autonomía municipal con la nueva Constitución Política del Perú, y un mayor poder de decisión del alcalde por medio de la Ley Orgánica de Municipalidades. Otra oportunidad apuntada en el diagnóstico fue la facilidad de acceso a la información vía Internet lo que permitió una mejor oferta de datos y servicios vía el portal municipal, así como una mayor interacción con los vecinos.

Entre las principales amenazas encontradas se destacan la desaceleración del crecimiento económico prevista; la numerosa población flotante o en tránsito por el distrito lo cual origina una carga a los servicios municipales; la potestad tributaria limitada que tienen los gobiernos locales, lo que les impide crear tasas e impuestos; la falta de autoridad para fijar la base imponible del impuesto predial; la falta de un código tributario municipal; la injerencia de los juzgados en las decisiones municipales; el alcance limitado de las facultades municipales sobre el manejo de las vías troncales y arteriales; y la Ley de Presupuesto del Sector Público y otras normas de austeridad que prohíben los nombramientos del personal y la cobertura de vacantes por ascenso; entre otros.

El análisis interno contó con el análisis de las principales fortalezas y debilidades encontradas en la gestión del distrito. Entre las fortalezas señaladas tenemos la imagen institucional favorable que posee el distrito; una base catastral actualizada; el SIG parcialmente implementado y la existencia de saldos de balance para el Presupuesto Participativo. De otro lado, entre las debilidades encontradas están la falta de políticas y objetivos específicos; la estructura e instrumentos de gestión orgánica desactualizados; la insuficiente difusión del código de Ética; los procedimientos administrativos engorrosos; la deficiente comunicación interna y externa; la falta de un programa estructurado de capacitación del personal; el sobre dimensionamiento del personal; entre otros.

4.1.2 Diagnóstico del ambiente:

Después de realizar el análisis del ambiente externo e interno, la problemática municipal se puede sintetizar en cinco partes. A seguir se citan los principales problemas y sectores clave diagnosticados en cada una de las partes:

Problemas de infraestructura: Infraestructura crítica, bienes muebles e inmuebles y equipos de la Municipalidad obsoletos, mal mantenidos, etc.; alto costo de la prestación de los servicios de limpieza, parques y jardines y seguridad debido a la antigüedad de equipos; falta de una planta de tratamiento de agua; falta de una planta de tratamiento de residuos sólidos e insuficientes controles.

Problemas de gestión: Incumplimiento del programa de obras públicas aprobado; demora en la emisión y falta de oportunidad en la conciliación de los estados financieros; ineficiente administración y control patrimonial; demora en la expedición de certificados de registro; insuficiente fiscalización tributaria e inadecuado programa de fiscalización.

Problemas de recursos humanos: falta de personal calificado (capacitación, motivación); sobredimensionamiento del personal en sus distintas modalidades de contratación; modalidades de contratación de personal diversas; deficiente comunicación y coordinación entre las áreas de planeamiento, abastecimientos y contabilidad; insuficiente participación vecinal en la gestión municipal.

Problemas socioeconómicos: presencia en el distrito de delincuencia, prostitución, comercialización de drogas, mendicidad y comercio ambulatorio informal.

Problemas de TIs: falta de un plan estratégico de tecnología de información; insuficientes recursos y soporte técnico de hardware, software y conectividad; base de datos predial desactualizada; sobrevalorada y deficiente integración con la base de datos catastral; sub-utilización del sistema georeferencial (GIS); falta de un sistema de información gerencial (SIG).

4.1.3. Formulación estratégica:

Comprendió la formulación de la filosofía (vocación actual) que fue definida en base a la percepción del alcalde y otros participantes (funcionarios municipales): *“el Municipio asumirá una actitud pro activa orientada a crear una política de servicios a los vecinos, buscando la generación de nuevos ingresos a la institución en base a diversas iniciativas de promoción que permitirán una gestión más fluida en la realización de sus proyectos y obras orientadas a atenuar y solucionar los problemas del distrito y a mejorar sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes. Parte del esfuerzo se basa en propuestas creativas que permitan ingresos adicionales - sin costos para los vecinos - que garanticen que los proyectos planificados viabilicen el objetivo del desarrollo integral del distrito”*.

La vocación futura del distrito se definió como *“ser un distrito modelo, una ciudad dentro de la ciudad, mejorando la calidad de vida en la comunidad, sobre la cual venimos trabajando”*. Esta vocación se desarrolló debido a la vigencia de las características esenciales del distrito las cuales están siendo fomentadas a fin de convertirlas en actuales.

La visión fue definida por parte de los agentes participantes (funcionarios municipales), dejando de lado la opinión pública sobre lo que aspiran para su ciudad. Tiene una duración de 4 años, al igual que el Plan Estratégico, y fue desarrollada tomando en cuenta la vocación futura dada al distrito, ésta es *“hacer distrito modelo, rescatar el concepto de seguir con lo bueno, mejorar lo que se*

pueda y crear lo que se deba, sin ningún sesgo político, bajo una gestión transparente, con profesionales competentes y de preferencia vecinos del distrito”.

La misión del distrito es: *“pretender que el carácter de modelo sea reconocido por la comunidad. La Municipalidad como proveedora de servicios eficientes, capaz de atraer y promover inversiones debe mantener su carácter residencial impulsando el desarrollo de la ciudad, basando su gestión en los valores que sustentan la eficiencia y la corrección”.*

Entre los valores reconocidos en el cuerpo técnico tenemos: el liderazgo, la gerencia por objetivos, generar una motivación interna y externa, logrando trabajar en equipo, disposición al cambio, a reconocer los errores y a mejorar cada día en lo laboral y personal, generar una actitud de servicio al vecino en todos los servidores de la municipalidad, privilegiar el conocimiento, la experiencia, la eficiencia y la creatividad, incentivar a los vecinos con su participación en actividades distritales; racionalidad y austeridad. El perfil del gestor municipal aún no fue elaborado, pero se tomaron en cuenta valores éticos y morales a la hora de escoger a los agentes participantes del cuerpo técnico. Sin embargo la remuneración que éstos reciben, no está pensada de acuerdo a la realidad económica del país, y tampoco existen medidas de estímulo como cursos, promociones o capacitación.

Los objetivos fueron desarrollados para un periodo de 4 años (duración del PEM actual) y se determinaron en función a la problemática del distrito y a las orientaciones contenidas en el plan de gobierno municipal. Todos ellos poseen la misma prioridad, desmembrándose cada uno en varios indicadores de desempeño. Entre ellos se encuentran: incrementar los ingresos, desarrollar los recursos humanos, modernizar la gestión municipal e incrementar su eficiencia, mejorar la calidad de los servicios municipales, lograr el desarrollo urbano integral y sostenible, mejorar la seguridad en el distrito, impulsar el desarrollo cultural del distrito, incrementar la participación vecinal y mejorar el posicionamiento del municipio y del distrito.

Entre los factores críticos del éxito tenemos: el liderazgo y lineamientos claros de política, personal idóneo y estructura orgánica adecuada, participación vecinal, infraestructura básica y equipamiento de punta, información oportuna y veraz (interna y externa), logística eficaz y racionalidad en los gastos y optimización de ingresos.

Las estrategias fueron elaboradas en base a la experiencia del equipo técnico y pensadas en función a los objetivos propuestos arriba descritos. Están divididas en siete líneas estratégicas para el mejor cumplimiento de éstas, y son como siguen: liderazgo y lineamientos claros de política, personal idóneo y estructura orgánica adecuada, participación vecinal, infraestructura básica y equipamiento de punta, información oportuna y veraz (interna y externa), logística eficaz y racionalidad en los gastos y optimización de ingresos. Cada una de estas líneas estratégicas se encuentra dividida en varias estrategias, de

igual forma se puede observar que existe una relación directa entre los factores críticos de éxito y las líneas estratégicas.

Los proyectos estratégicos fueron formulados en número de 29 y 95 actividades en total. Fueron pensados para un rango de tiempo de 4 años y se buscó relacionarlos con los objetivos arriba propuestos. A continuación siguen los proyectos estratégicos, cada uno desmembrado en varias actividades: planificar el desarrollo distrital; desarrollar el sentido ético en el personal y en la comunidad; monitorear y evaluar permanentemente el desarrollo distrital; difundir los planes de desarrollo distrital; cumplir estrictamente las normas de control con resultados satisfactorios en términos de eficacia y eficiencia; optimizar el Proceso de Selección de Personal; impulsar la motivación y desarrollo del personal; rediseñar la estructura orgánica y su soporte técnico normativo; cubrir las necesidades y expectativas del vecino, residente o usuario; tener en cuenta las necesidades insatisfechas y expectativas de los vecinos y usuarios al diseñar los servicios y productos a ofrecer; lograr una activa y eficiente participación vecinal a través de una permanente comunicación e información sistémica; centralizar en locales adecuados los servicios afines y/o compatibles; proveer ambientes adecuados para atención al público; proveer adecuadas condiciones de trabajo interno y externo; optimizar la infraestructura deportiva, cultural, social y de sanidad; modernizar el equipamiento que se emplean para la prestación de los servicios; establecer una red informática y de comunicaciones; integrar los sistemas de información; aplicar la mensajería electrónica; establecer convenios con entidades públicas; establecer un sistema de costos municipales; adecuar a las necesidades actuales el plan anual de adquisiciones y contrataciones (PAAC) y el presupuesto institucional de apertura (PIA) 2003; optimizar los niveles de stock; optimizar el uso de bienes y servicios en la institución; desarrollar a los proveedores; facilitar el servicio de cobranza; establecer una política de incentivos; promover inversiones en infraestructura y servicios compatibles con la zonificación vigentes; aplicar fiscalización permanente.

4.2.2. Implementación y ejecución

Fue desarrollado mediante un cronograma donde se definieron los niveles de implementación de los proyectos estratégicos.

No fue desarrollado un proceso de divulgación de datos como en el caso del presupuesto participativo municipal, ya se consideró una acción innecesaria la divulgación a la población de los alcances del PEM.

4.2.3. Control y monitoreo

La oficina de planificación y presupuesto es la encargada del control y monitoreo de los proyectos estratégicos y lo efectúa mediante la medición de los indicadores de gestión. Se vale además de un soporte automatizado al

proceso de planeamiento, denominado Tablero de Comando o *balanced scorecard*¹⁰, que provee información en línea sobre el estado de los indicadores de gestión en base a los cuales se establecieron las metas del plan estratégico y las metas funcionales.

El PEM será reformulado por el comité de planeamiento en el mes de octubre de cada año o cuando la dirección municipal considere que los cambios producidos en el entorno durante el período transcurrido desde la formulación del plan anterior así lo justifiquen. Además las revisiones del avance tendrán una periodicidad semestral y estarán a cargo del comité de planeamiento. En ellas se verificará el cumplimiento de las actividades programadas en el plan de acción, se reprogramarán aquellas que lo necesiten y se programarán nuevas, así como se analizarán y evaluarán los valores de los indicadores de gestión para monitorear el cumplimiento de las metas.

5. Conclusiones

El plan estratégico 2003-2006 aplicado por primera vez en la municipalidad, logró concretar la mayoría de las metas propuestas en el plan de acción, sin embargo presentó algunos errores que en el futuro podrían ser corregidos a fin de obtener mejores resultados orientados a la búsqueda de la calidad de vida y la construcción de la ciudad sostenible, como es la misión municipal.

La metodología fue estructurada en base a una serie de pasos que permitieron anexar y tomar en cuenta los anteriores, creando así un nexo o relación entre cada una de las fases. Se inició desarrollando un análisis de los ambientes externo e interno, para luego pasar a desarrollar la visión, la misión y los objetivos, dentro de la primera fase. Estos objetivos no tuvieron orden de prioridad, sino que todos fueron trabajados a la vez, así como lo proyectos estratégicos. Cabe aquí resaltar la exclusiva participación de los funcionarios municipales durante todo el proceso, dejando de lado los aportes y la posibilidad de participación de los ciudadanos convirtiéndolos en simples espectadores. En este sentido, el plan estratégico se convirtió en un instrumento político, donde se impregnaron las propuestas electorales de la alcaldía, cuando lo que se debería ver impregnado en el plan, son los anhelos de la población y su visión de ciudad soñada.

10 El *Balanced Scorecards* es un concepto administrativo de Inteligencia de Negocios utilizado por proveedores de productos, prestadores de servicios y profesionales para medir el valor en las organizaciones. Es considerado un sistema de gestión (no sólo de medición) que permite a las organizaciones hacer más nítidas su visión y sus estrategias, otorgando un feedback sobre los procesos internos de negocio y los resultados externos para mejorar el desempeño estratégico y los resultados. Su foco está en descubrir y tratar conflictos, otorgando una clara descripción de lo que las organizaciones deben medir para equilibrar su perspectiva financiera.

Es cierto que la población peruana no cuenta con mucha tradición participativa ni con una madurez cívica debido al largo tiempo que quedó relegada de las decisiones municipales y de medios y/o canales que fomentaran su participación en los procesos de gestión municipal. A raíz de ello deberían generarse más posibilidades y medios de participación ciudadana para que participen de las decisiones y proyectos municipales. De igual forma el municipio debería cumplir lo que afirma en su plan maestro sobre la participación popular en sus proyectos:

"(...) el Plan Maestro elaborado constituye en la actualidad una primera aproximación a la Municipalidad Ideal, que procura mejorar la calidad de vida de los vecinos, siendo eminentemente participativos, a través de una organización eficiente, moderna y creativa". (Municipalidad de San Isidro)

Según Guadalupe, esta participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debería reducirse exclusivamente a la elección de representantes, sino que debe asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados. Pueden participar en decisiones de gestión pública local, tales como el gasto público e inversiones, así como en la obtención de fondos e ingresos presupuestales. (Guadalupe, 1998:5)

Fundamentando esto, en el Perú sí existen leyes que sustentan esta participación ciudadana en la gestión municipal, como en la Constitución Política del Perú y en el art. 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, donde se especifican los medio de participación vecinal en el gobierno local, sea ésta mediante elecciones municipales, juntas vecinales, comités comunales, ejercicio del derecho de petición, consultas, sesiones públicas y cabildos abiertos.

En cuanto a los recursos humanos del cuerpo técnico, no se otorgaron estímulos a los funcionarios como cursos de capacitación o promociones. Por otro lado tampoco se contempló la formación de alianzas público-privadas, siendo que ellas se convertirían en una forma alternativa de financiar la operación y expansión de sectores donde existan importantes fallas de mercado y donde el sector privado asumiría diversas áreas que son monopolizadas por el Estado para realizar las inversiones necesarias.

En lo referente a los proyectos estratégicos, la mayoría de estos proyectos se vienen cumpliendo en mayor o menor escala. Fueron establecidos en número de 95, de los cuales 90 fueron iniciados en el 2003 y fueron ejecutados en número de 37 (41%). Las áreas que ejecutaron sus proyectos al 100% fueron gerencia municipal y la oficina de recursos humanos. la gerencia de bienestar, salud y proyección social ejecutó en promedio un 98.58% y la oficina de planeamiento y presupuesto ejecutó en promedio un 95.50%.

El objetivo de este artículo fue analizar la forma cómo se planeó e implementó, y cómo se viene desarrollando el PEM en dicho municipio. Podemos observar que los resultados de los análisis elaborados demuestran que exis-

tieron algunos problemas durante la formulación del PEM 2003 – 2006, pero se asume que en el futuro estos errores serán perfeccionados con la práctica. Estas dificultades están relacionadas con el carácter que debe poseer el PEM, debiendo ser planeado para un rango de acción de 10 a 15 años y no como un mero instrumento de política partidaria con la misma duración del período de mandato municipal.

La conclusión reitera la relevancia de la aplicación del planeamiento estratégico Municipal en la gestión y desenvolvimiento de ciudades. Evidencia así mismo la importancia de la participación de todos los stakeholders en las decisiones municipales, por medio de juntas vecinales o comités durante todo el proceso, de modo a que no se vean impresos los anhelos de las autoridades sino las de los ciudadanos con respecto a la ciudad concebida por ellos. De esta forma las autoridades municipales deben convertirse en un ente regulador y en un órgano de gerencia que oriente la participación ciudadana durante la elaboración del PEM. Las contribuciones de este artículo están direccionadas hacia la municipalidad estudiada, hacia la academia y hacia otras municipalidades donde se puedan establecer ciertas analogías.

Bibliografía

- Borja, Jordi y Castells, Manuel con la colaboración de Mireia Belil y Chris Benner, 2001: La ciudad multicultural. Forum – Global. de. <http://www.forum-global.de/soc/bibliot/castells/castellsborja1ciudad.htm>.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel, 1997: Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, Taurus.
- Guadalupe, José, 2003: "Preponderancia del papel del gobierno local en la negociación de un nuevo contrato social" en Nómadas, enero – junio, número 7. Universidad Complutense de Madrid, Madrid:España.<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/181/18100722.pdf#search=%22participaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20la%20ciudadan%C3%ADa%20en%20los%20gobiernos%20locales%20no%20debe%20reducirse%20exclusivamente%20a%20la%20elecci%C3%B3n%20de%20representantes%22>> (Consulta: 6/12/2005).
- INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2005: s/f: Censo de población 2005, Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, <www.inei.gob.pe>.
- Lopes, Rodrigo, 1998: A Cidade Intencional: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad.
- Municipalidad de San Isidro, s/f: Plan Estratégico 2003-2006, Lima – San Isidro: Municipalidad de San Isidro.
- Pagnoncelli, Dernizo y Aumond, Carlos, 2004: Cidades, capital social e planejamento estratégico: O caso Joinville. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pfeiffer, Peter, 2000: "Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem" en Textos para Discussão, No. 37, Brasília: ENAP.
- Rezende, Denis y Castor, Belmiro, 2005: Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport.

Rezende, Denis, 2004: "Alinhamento da Tecnologia da Informação ao Planejamento Municipal: Análise da Prática de Gestão de uma Prefeitura" en ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 28, Curitiba: Anais.

Tokeshi, Juan y Zolezzi, Mario, 2003: <http://www.desco.org.pe/publicaciones/QH/QH/qh141in.htm>.