

FACTORES ASOCIADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS (PDCS)

FACTORS ASSOCIATED WITH THE IMPLEMENTING OF CONCERTED DEVELOPMENT PLANS

Marcela Liduvina Rodríguez Argomedo¹
Mario Ramón Chuquimango Viches²

Fecha de recepción: 03 marzo 2015
Fecha de aceptación: 23 agosto 2015

Resumen

El objetivo general es identificar factores asociados a la implementación de planes de desarrollo concertados (PDCs) y como objetivos específicos: identificar factores limitantes, e identificar factores favorables a la implementación de PDCs. Metodológicamente se consideró: análisis de una decena de PDCs, entrevista a 26 planificadores municipales y encuestas a 94 líderes sociales, por rigor estadístico se hizo un diseño muestral probabilístico de tipo estratificado con afijación proporcional. Los factores de mayor percepción (igual o más de 50 % de entrevistados) son: profesionalismo funcional, voluntad política, capacidad operativa local, conocimiento de intervinientes, capacidad de entidades nacionales, calidad de PDCs, institucionalización de metas, compromiso funcional,

1 Adscrita a la Escuela de Enfermería de la Universidad Nacional de Trujillo, magíster en salud familiar y comunitaria, Instituto Nor Peruano de Desarrollo Económico Social - INDES. Trujillo - Perú. E mail: kela2021@hotmail.com. <http://orcid.org/0000-0002-7363-7921>

2 Adscrito a la Escuela de Negocios Internacionales de la Universidad Señor de Sipán. MBA Centrum y magíster en gestión pública. Corporación del Desarrollo Local Sustentable - CODES Perú y en la Escuela de Postgrado de la Universidad César Vallejo. Chiclayo - Perú. E mail: mario.chuquimango@pucp.pe. <http://orcid.org/0000-0003-1936-9601>

coordinación interinstitucional, compromiso de organizaciones. Un segundo grupo (reconocidos por 40 % y menos del 50 % de entrevistados) de incidencia media: armonización entre planes, los facilitadores externos, disponibilidad de recursos, organización para implementar, medidas nacionales vinculantes, el anexar el PDC en el presupuesto, acceso a información, acercamiento de autoridad, rotación del personal planificador, apoyo del Gobierno Regional. Un tercer grupo (menos de 40 % y más del 20 %) de factores: monitoreo de la implementación, capacidad propositiva de organizaciones, directiva nacional de planeamiento, la vigilancia ciudadana, rotación del personal de línea y, oportunidades de negocios en PDCs. Como conclusiones: (a) validación de 26 factores asociados a la implementación de PDCs, estos indistintamente inciden favorablemente y/o de manera adversa y, (b) los factores de mayor incidencia están vinculados a cada uno de los actores intervinientes en el proceso estratégico: Municipalidad, sociedad civil, entidades competentes y funcionarios municipales.

Palabras clave: Planes concertados planificación del desarrollo, factores asociados a la implementación de los planes concertados.

Abstract

The general objective is to identify factors associated with the implementation of plans of the objective overall is to identify factors associated with the implementation of concerted development plans (PDCs) and specific objectives: identify limiting factors, and identify factors conducive to the implementation of PDCs. Methodologically was considered: analysis of a dozen of PDCs, interview with 26 municipal planners and surveys to 94 social leaders statistical rigour became a sample design probabilístico's type layered with proportional affixation. Factors of increased perception (equal or more than 50% of respondents) are: functional professionalism, political will, local operational capability, knowledge of speakers, capacity of national institutions, quality of PDCs, institutionalization of goals, functional commitment, inter-agency coordination, commitment of organizations. A second group (recognized by 40% and less than 50% of interviewees) of average incidence: harmonization between plans, external facilitators, availability of resources, organisation to implement binding national measures, appending the PDC in the budget, access to information, authority approach, planning staff rotation, support of the Regional Government. A third group (less than 40% and more than 20%) of factors: monitoring implementation, proactive capacity of organizations, national policy planning, monitoring citizen, rotation of the line staff and business opportunities in PDCs. As conclusions: (a) validation of 26 factors associated with the implementation of PDCs, these indiscriminately affect favourably or adversely, and (b) the factors of highest incidence are linked to each of the actors in the strategy process: municipality, civil society and relevant entities.

Keywords: *Concerted plans, development planning, factors associated with the implementing of concerted plans.*

1. Introducción

Dentro de la breve descripción panorámica del tema es de precisar la línea de investigación: la planificación estratégica del desarrollo, específicamente la brecha existente entre elaboración e implementación de un plan estratégico del desarrollo; aquí nos centramos en su implementación, en ver los factores asociados que favorecen o limitan la implementación de los llamados Planes de Desarrollo Concertados - PDCs (Ley Orgánica de Municipalidades, Perú 2004).

La brecha existente entre elaboración e implementación de los planes estratégicos de desarrollo se sustentan teóricamente en tres vertientes: (a) La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (b) la Agenda 21 y (c) una fuente nacional: la universidad peruana. Las tres tienen sus orígenes en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE.

La implementación de los planes concertados tiene dos acepciones: (a) nivel de cumplimiento de las metas de los indicadores de la cadena estratégica de objetivos del plan concertado, y (b) volumen de inversiones que han sido ejecutadas en el marco de acciones estratégicas previstas en el plan concertado.

Asimismo tiene una acepción básica que plantea que un plan de esta naturaleza sirve de marco a la promoción de inversiones, a la ejecución de proyectos, a toda intervención en general sobre desarrollo, por lo que no necesariamente se dice que un plan concertado de desarrollo se implementa en sí, sino que sirve de documento orientador.

La CEPAL y el ILPES sustentan como factores asociados a la implementación de los PDCs: la institucionalización del plan, su articulación. (ILPES, 2014). La producción bibliográfica de estas entidades, y sus propuestas, son tomadas por las entidades nacionales competentes en la planificación del desarrollo y la administración pública en Latinoamérica, también en el Perú.

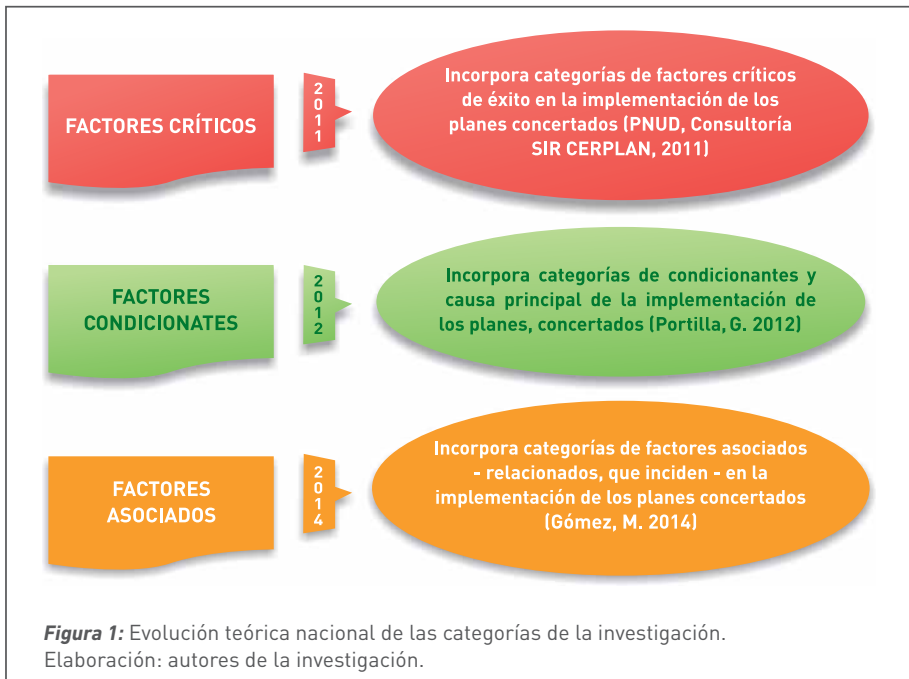
Por su parte, la Agenda 21 integró los temas de planificación del desarrollo económico y medio ambiente, dando énfasis a la participación ciudadana como condicionante para el éxito de la planificación del desarrollo. La ciudad de Trujillo - Perú, tuvo la oportunidad de ser seleccionada para desarrollar la planificación estratégica bajo esta metodología y enfoque, su primer plan concertado se generó a partir del plan estratégico elaborado

desde fines de los 90' (Municipalidad Provincial de Trujillo, Plan Estratégico de Desarrollo Integral y Sostenible de Trujillo, 2004-2012. Trujillo 2001).

Factores asociados a la implementación de los planes concertados de las provincias liberteñas, se dice de aquellos elementos que pueden condicionar una situación, volviéndose los causantes de la evolución o transformación de los hechos. Un factor es lo que contribuye a que se obtengan determinados resultados al caer sobre él la responsabilidad de la variación o de los cambios. Además, el término factor se utiliza en las matemáticas para hacer referencia a los diferentes términos de una multiplicación, siendo la factorización la aplicación de estas operaciones.

Sobre la multiplicidad de sistematizaciones de las experiencias de planificación de Agenda 21, se ha identificado una decena de factores asociados a la implementación de los planes de desarrollo, los cuales fueron tomados para validar el instrumental de la presente investigación. (Portilla, G. 2012)

La fuente nacional se inicia en el 2011 durante una consultoría del Programa de las Naciones Unidas-PNUD con el Centro Regional de Planeamiento de La Libertad - CERPLAN La Libertad, desde la cual se puede reconstruir la siguiente evolución conceptual:



En el Perú, se está avanzado en la implementación de los planes concertados, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lo propicia, integrando dos instrumentos de la planificación concertada: los planes concertados de desarrollo y el presupuesto participativo por resultados, ambos instrumentos están integrados en tanto las Municipalidades deben de adjuntar en sus informes de presupuestos participativos, el plan concertado respectivo en el cual se enmarquen las iniciativas priorizadas (MEF, 2007). Una segunda condicionante de implementación –impulsada desde el MEF- de los PDCs, se da a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), desde el cual, se exige que todo Proyecto de Inversión Pública (PIP) señale su contribución al desarrollo de la jurisdicción en el marco del plan concertado (MEF, 2011). Otra condicionante que se considera para implementar los planes concertados es la valoración de alineamiento de la inversión a través de criterios e indicadores incorporados a una gestión pública por resultados (MEF 2012, PCM 2013).

En la iniciativa privada el direccionamiento de la inversión no está normada; sin embargo a nivel de organismos no gubernamentales entre ONGs propiamente dichas y gremios empresariales; las actividades que estas realizan -sea con recursos públicos o de la cooperación internacional- requieren que estén en proyectos con código SNIP enmarcados en el plan concertado o sectorial de su respectiva jurisdicción y sector respectivamente. En ambos casos, tanto en la iniciativa pública como privada, sí los planes concertados de las respectivas jurisdicciones no contemplan dichas iniciativas, entonces el plan concertado se puede ajustar anualmente durante los procesos de presupuesto participativo (MEF, 2007. APCI, 2009. PROINVERSIÓN, 2010). En esta investigación no se consideran los esfuerzos de las entidades privadas, no se analiza si es que sus inversiones y proyectos están o no dentro del marco de los planes concertados.

A nivel regional, el Centro Regional de Planeamiento - CERPLAN La Libertad, sostiene que la implementación de los planes concertados radica en la calidad de los mismos y en el nivel de alineamiento entre ellos, diagnosticó el nivel de alineamiento de los planes concertados, llegando a la conclusión de que en su mayoría carecían de una cadena estratégica completa, así como de indicadores y metas a las que se pueda hacer seguimiento y evaluación de implementación (CERPLAN La Libertad. 2012); por lo que ha incorporado como agenda de la planificación concertada, que su mayor problema alrededor de la implementación es que los planes concertados no están alineados a nivel (distrital, provincial y regional) intergubernamental (CERPLAN La Libertad, 2013). Asimismo, ha realizado cuatro esfuerzos muy interesantes: (a) la actualización del plan concertado regional, (b) un estudio del nivel de alineamiento de los planes concertados provinciales con respecto al plan concertado regional, (c) la elaboración de planes concertados provinciales alineados al plan de desarrollo regional y (d) la implementación

de una directiva regional en la que extienden una conformidad de que un determinado PIP contribuye al desarrollo en el marco del plan concertado regional. Su experiencia de alineamiento de planes concertados provinciales lo ha realizado con las municipalidades provinciales de Pacasmayo, Santiago de Chuco y Virú (CERPLAN La Libertad, 2014).

Por su parte, el Centro Nacional de Planeamiento – CEPLAN, ha publicado la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico (DGPPE)³, la que reconoce -en el proceso de planeamiento estratégico- cuatro fases: análisis prospectivo, fase estratégica, la institucional y lo referido a seguimiento, estas dos últimas están referidas a la implementación. De la norma se deduce que según el CEPLAN la implementación de los PDCs debería sustentarse en la fase institucional, y en la de seguimiento y evaluación.

En la fase institucional se “desagregan las acciones estratégicas en actividades que aseguran su ejecución y se vincula con el sistema de Presupuesto Público (ítem 13.3, del Artículo 13, de la DGPPE).

En la fase de seguimiento, se enfoca en los objetivos a través de los indicadores establecidos, con el fin de retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico, así como para la anticipación de riesgos y oportunidades.

Un segundo aporte de la directiva DGPPE como norma vinculante a la implementación de los planes concertados es la herramienta: Plantilla de Articulación de los Planes Estratégicos.

A nivel sub regional en Brasil, México y países centroamericanos exhiben una experiencia relevante en sustentar su desarrollo en el marco de procesos planificados (CEPAL, 2005. ILPES, 2014).

A nivel internacional, existen países como Suiza y Austria, en los que la planificación territorial y la implementación de los planes es condición imprescindible del estado benefactor.

Tras una problematización a nivel nacional, y ver que no era posible abordar una muestra representativa de las jurisdicciones, se optó por problematizarlo a nivel de una región, en nuestra región La Libertad y sus 12 municipalidades provinciales, para tal caso, la interrogante fue: ¿Cuáles son los factores asociados a la implementación de los Planes Concertados Provinciales en la Región La Libertad, Años 2013 y 2014?. Se diseñó como hipótesis que los factores asociados identificados de manera exploratoria inciden de manera relevante e indistintamente de manera favorable o adversa a la implementación de los planes concertados según la percepción de los ejecutivos municipales y de los dirigentes locales o líderes sociales de las

provincias liberteñas. Como objetivo general nos planteamos: Identificar los factores asociados a la implementación de los planes concertados provinciales en la Región La Libertad, años 2013 y 2014. Y como objetivos específicos: Identificar los factores limitantes de la implementación de planes de desarrollo concertados en las provincias de la Región La Libertad, e Identificar los factores favorables de la implementación de planes de desarrollo concertados en las provincias de la Región La Libertad.

La presente investigación se justifica en tanto llenará un vacío teórico en las fases de planeamiento estratégico, específicamente en la fase de implementación de planes territoriales o de desarrollo; hasta ahora se ha considerado acciones de institucionalización, así como de seguimiento y evaluación para asegurar la implementación de los planes concertados, con la presente investigación se identifican otros factores asociados a la implementación de los planes concertados provinciales.

Si bien la investigación no propone un nuevo método o una mejora de métodos del estudio del área; sin embargo, la identificación de factores asociados a la implementación de los planes concertados provinciales permite tener los insumos para diseñar una metodología más completa de planificación concertada y/o específica sobre implementación de planes concertados; esta tendrá un valor instrumental en tanto podrá servir para que el CEPLAN, los CERPLANES regionales y los centros municipales de planificación puedan extender su labor hasta la fase de implementación de los planes concertados.

2. Material y métodos

La presente investigación se realizó durante el año 2014, su rigor científico se sustenta en dos aspectos: (a) el alineamiento de los principales elementos de la investigación, y (b) la pertinencia de las herramientas utilizadas; los elementos alineados aseguran y dan consistencia al diseño metodológico – calidad de la información – análisis.

Tabla 1
Rigor estadístico del cuestionario

Instrumento	Característica	Detalle
Cuestionario de percepción de los factores asociados a la implementación de los PDLCs aplicados	Diseño muestral	Muestreo probabilístico: Muestreo estratificado con afijación proporcional (MEAP)
	Población	122 dirigentes locales y/o representantes de organizaciones, que han participado en el presupuesto participativo del año fiscal 2015, de 10 provincias (excepto Pataz y Bolívar) del departamento La Libertad.
	Muestra	93 de los anteriores (muestra 3)
	Dimensiones pilares (07)	Factores incidentes en la implementación del PDC provincial. Principales factores incidentes positivamente en la implementación del PCD provincial Principales factores incidentes negativamente en la implementación del PCD provincial Avance de implementación del PDC provincial Mecanismos de seguimiento a la implementación del PDC provincial Concordancia con el PPR Concordancia con el PEI
	Fiabilidad	Aceptable, mediante el indicador alfa de Cron Bach (Se obtuvo 0.76 con una muestra piloto de 30)
	Procesamiento	Uso del paquete estadístico SPSS versión 15.

Fuente: Elaboración propia.

La calidad de la información se basa desde la validación de las herramientas, las encuestas a ejecutivos municipales y líderes locales que han sido tomadas en su totalidad directamente por los investigadores, no se ha recurrido a encuestadores, con lo cual se ha asegurado la veracidad de la información y el componente ético del proceso.

Los resultados de las encuestas han sido contrastados y enriquecidos con el análisis documental realizado también personalmente por los investigadores, tanto (a) la revisión de planes concertados de las provincias liberteñas, así como (b) el análisis de la directiva nacional del proceso de planeamiento estratégico.

Para el procesamiento de las encuestas se ha requerido de un ingeniero estadístico y de un bachiller en sistemas, quienes han procesado la información con la ayuda de aplicativos informáticos.

La presente investigación es exploratoria, no experimental; por su naturaleza es **aplicada**, puesto que se utiliza los conocimientos (teorías, conceptos, etc.) existentes; por su diseño es **exploratorio**, pues a partir de esta investigación se ampliará el campo de la investigación en esta temática. Va a dar iniciativas a más investigaciones en esta línea; por su análisis es **descriptiva**, pues ilustra la situación basal de las variables (es como un diagnóstico actual), lógicamente se utiliza el análisis descriptivo de variables.

Tabla 2

Técnicas e instrumentos utilizados en la investigación

Técnicas	Instrumentos	Descripción
Análisis de Documentos	Ficha Técnica de Elementos Relevantes	La ficha técnica es un registro resumen del examen cualitativo de los PDLCs provinciales. Se han analizado las cadenas estratégicas de cada uno de los 10 planes concertados provinciales y los capítulos vinculantes de implementación: institucionalidad, seguimiento y evaluación entre otras denominaciones capitulares; se ha tomado como referencia la ficha técnica de indicadores y las pautas metodológicas sobre indicadores dadas por el MEF (instructivo Diseño de Indicadores. MEF, 2010). También se revisó la Directiva General de Planeamiento Estratégico del CERPLAN e incorporó los aportes de la tesis pionera en esta línea de investigación: condicionantes de la implementación de los planes concertados. (Portilla, G. 2012. CODES Perú, Universidad Nacional de Trujillo).
Encuesta	Cuestionarios de Percepción	Se han utilizado dos (2) cuestionarios de percepción de los factores asociados a la implementación de los PDLCs aplicados: uno a los ejecutivos municipales que laboran o han laborado en la unidad de planeamiento en los últimos tres años; así como un cuestionario similar aplicado a los líderes sociales que han participado en el presupuesto participativo del año fiscal 2015.

Elaboración: Autores de la Investigación

Se han utilizado dos escenarios: (a) ambientes para el trabajo de gabinete y (b) espacios de la labor de campo. Para el trabajo de gabinete se han utilizado las oficinas de la Corporación del Desarrollo Local Sustentable, en la cual, el tesista es consultor asociado.

Para el escenario del estudio de campo se ha viajado a las nueve (9) ciudades capitales de igual número de provincias, así como a la ciudad de Trujillo, en la cual se encuentra la sede municipal. Se ha visitado en promedio en tres oportunidades a cada local municipal, particularmente a Chepén y Virú, en los que se ha requerido un mayor número de visitas.

Las visitas se les ha hecho en fechas indistintas de acuerdo a dos criterios: (a) respuesta y predisposición de los ejecutivos municipales, y (b) fechas de los talleres de presupuesto participativo, siendo el último en realizarse el de la provincia de Julcán en octubre del 2014.

La participación de los líderes locales, durante los talleres de presupuestación participativa ha sido total, todos los eventos se han desarrollado en los salones consistoriales o auditoriums municipales, a excepción de los de la Municipalidad Provincial de Trujillo.

Las técnicas e instrumentos utilizados han tenido en cuenta lo que se investiga: porque, para qué y cómo se investiga, así como seleccionados de acuerdo a la fuente de generación de información, sea esta primaria o secundaria. La información secundaria, se ha generado principalmente del análisis de los PDCs, y para la generación de información primaria, se ha considerado la técnica de la encuesta y como herramienta un cuestionario que se adjunta entre los anexos.

La validación de los cuestionarios para las encuestas -tanto para la de funcionarios municipales, así como para la de los líderes sociales- ha estado a cargo de un panel de expertos, de igual manera el registro de elementos relevantes del análisis de documentos fue revisado por planificadores del CERPLAN La Libertad y de gobiernos regionales del sur del Perú.

El tratamiento de la información, se ha realizado a través de un aplicativo informático SPSS v15. A partir de la información procesada se han elaborado cinco tablas en Excel: (a) factores asociados según mucha y demasiada percepción de incidir en la implementación de los planes concertados (b), un record de los factores tratados en la tabla anterior, (c) factores según tipo de incidencia adversa o favorable en la implementación de los planes concertados, (d) factores de incidencia favorable, y (e) factores de incidencia adversa.

Las tablas mencionadas, son utilizadas en la discusión, en las que se ha considerado tres elementos de análisis para los factores asociados: (a) su agrupamiento por actor interviniente, (b) su lugar o récord de incidencia entre los factores y (c) la naturaleza de su relación: adversa o favorable. En dichas tablas se ha utilizado la siguiente sumilla de colores ¿dónde está? para diferenciar los factores por el tipo de actor responsable de los mismos.

Tabla 3

Cantidad de factores asociados según actores intervinientes en el proceso estratégico.

ACTOR	CANT.
Calidad	3
Municipalidad	8
Profesional	3
CEPLAN	4
Organizaciones	5
Entidades	2
Estado	1

Elaboración: *Autores de la Investigación*

En la discusión, estos entes han sido reagrupados en seis actores intervinientes en el proceso de planeamiento estratégico: Municipalidad (y calidad del plan), sociedad civil (u organizaciones), empresas y entidades, funcionarios y facilitadores (profesional), CERPLANEs (CEPLAN) y entidades nacionales (entidades o estado). Esto se debe a que un factor asociado está vinculado a más de un actor.

Se ha entrevistado a dos tipos de actores (a) funcionarios públicos, (b) líderes locales o sociales, no se ha tenido mayor perfil de los encuestados que el ser funcionario municipal y que en los últimos tres años hayan estado a cargo de la unidad de planeamiento; en cada provincia se cuenta con la opinión del planificador municipal actual, así como de dos funcionarios que han ejercido esta labor en los tres últimos años, esto es muy importante dada la alta rotación del personal; por parte de los líderes sociales se ha tenido en cuenta que hayan participado en el último presupuesto participativo (año fiscal 2015) anual por resultados. Si bien se ha tenido provincias andinas y costeras, no ha diferenciado perfil alguno entre los encuestados, tampoco se ha procesado la información en función de ello.

3. Resultados

3.1. Incidencia de los Factores Asociados hacia la Implementación de los Planes Concertados

El 76.9 % - 20 de los 26 factores asociados a la implementación de planes concertados han recibido una percepción de mucha incidencia o demasiada por un 40 % o más de los entrevistados, con lo cual se valida el alto nivel de incidencia de los factores previamente determinados en la implementación de los planes concertados.

Esta veintena de factores están referidos indistintamente a diversos actores que intervienen en la planificación concertada. El 57.9 % de los entrevistados reconocen que los profesionales – funcionarios son los que más inciden en la implementación de los planes concertados.

Tabla 4

Récord de factores según alta y muy alta percepción de incidir en la implementación de los planes concertados

Nro.	FACTOR ASOCIADO	COD:	Frecuencia		Percepción Acumulada
			Mucho	Demasiado	
1	Capacidad profesional de los funcionarios:	4.70	41.0	16.9	57.90
2	Voluntad política y liderazgo de la Alta Dirección	4.19	39.3	16.7	56.00
3	Operatividad de las entidades en acciones:	4.25	45.7	8.6	54.30
4	Nivel de conocimiento de los actores locales:	4.13	41.2	12.5	53.70
5	Papel del Gobierno Central: MEF, PCM y CEPLAN:	4.20	43.9	9.8	53.70
6	Calidad de los Planes Concertados	4.10	44.7	8.2	52.90
7	Institucionalización: incorporación de metas:	4.40	42.9	9.5	52.40
8	Participación y compromiso de l@s funcionari@s:	4.80	44.4	7.4	51.80
9	Coordinación interinstitucional para acciones:	4.24	37.0	13.6	50.60
10	Participación y compromiso de organizaciones:	4.11	40.2	9.8	50.00
11	Nivel de armonización entre planes:	4.18	35.7	13.1	48.80
12	Facilitadores externos de alto nivel	4.16	32.5	15.7	48.20
13	Disponibilidad y asignación de recursos	4.17	33.3	11.9	45.20
14	Organización para la implementación	4.30	38.6	6.0	44.60
15	Medidas nacionales vinculantes:	4.26	39.5	4.9	44.40
16	Exigencia de anexo en Presupuesto Participativo:	4.22	35.0	8.8	43.80
17	Acceso a la información por la sociedad civil	4.14	36.1	7.2	43.30
18	Acercamiento de la Municipalidad a la población	4.90	31.8	9.4	41.20
19	Rotación del personal de planificación:	4.50	39.3	1.2	40.50
20	Apoyo del CERPLAN y Gobierno Regional:	4.21	33.3	6.9	40.20
21	Nivel de monitoreo de la implementación	4.20	24.1	13.3	37.40
22	Capacidad propositiva de organizaciones:	4.12	28.7	3.8	32.50
23	Metodología - Directiva del CEPLAN:	4.10	25.6	6.1	31.70
24	Vigilancia ciudadana constructiva	4.15	23.8	2.4	26.20
25	Rotación del personal de las áreas de línea	4.60	20.5	4.8	25.30
26	Existencia de reales oportunidades de negocios:	4.23	19.3	3.6	22.90

FUENTE: Encuestas Estudio Implementación PDC. Elaboración Autores de la Investigación

A diferencia de investigaciones anteriores que reconocen como causa principal de la no implementación de los planes concertados a la voluntad política, en la presente investigación el papel de la Alta Dirección Municipal es reconocido por un 56 % de los entrevistados alcanzando un segundo lugar de incidencia, después del factor: capacidad profesional de los funcionarios.

En tercer lugar, el nivel de incidencia en la implementación de los planes concertados se le atribuye a otros actores de mucha importancia en la planificación concertada: las entidades, y su capacidad operativa en realizar acciones en el marco de lo planificado.

Es meritorio que la investigación reconozca a factores diversos y que indistintamente corresponden a actores – intervinientes en los procesos de planificación concertada: funcionarios, autoridades y entidades.

Y en cuarto lugar un factor asociado referido a otro actor de mucha importancia: las organizaciones, específicamente el nivel de conocimiento de los actores locales; el 53.7 % de los entrevistados reconoce que este es un factor asociado a la implementación de los planes concertados.

Y en quinto lugar: las entidades nacionales competentes en este tema de la planificación concertada: un 53.7 % de los entrevistados reconoce el papel de Gobierno, del MEF, del CEPLAN y de la PCM y su incidencia en la implementación de los planes concertados.

En sexto lugar, se le reconoce a la calidad de los planes concertados, a lo cual se vincula el tema de la articulación – armonización del mismo; entendiendo que la calidad depende también del nivel de armonización que allí se encuentre, entonces debemos reconocer que recién aparece un factor que se viene trabajando desde los CERPLANES; sin embargo, debemos indicar que el factor asociado referido a la armonización recién aparece en el lugar décimo primero con el reconocimiento de un 48.8 %; esto es importante porque frente a lo que plantea el CERPLAN, existen otros 10 factores asociados que inciden en la implementación de los planes concertados y que ameritan ser considerados en una estrategia, manual o directiva de implementación de los planes concertados.

En séptimo lugar, se le reconoce a la institucionalización de los planes concertados, tema que se aborda claramente en la reciente Directiva Nacional del Proceso de Planeamiento Estratégico, aunque es de indicar que esta norma, ha merecido un alejado puesto 23 de los 26 factores asociados estudiados.

En octavo lugar, otro factor que refuerza el alto nivel de incidencia por parte de los funcionarios es: la participación y compromiso de los funcionarios en la planificación concertada; reconocido por un 51.8 % como un factor de alta incidencia en la implementación de los planes concertados.

En noveno lugar, la coordinación interinstitucional es reconocida como un factor de incidencia en la implementación de los planes concertados, con lo cual se refuerza el rol de las entidades en la viabilidad de la planificación concertada.

En décimo lugar, nuevamente se reconoce el valor de las organizaciones en la implementación de los planes concertados: la mitad de los entrevistados atribuye a la participación y compromiso de las organizaciones como un factor asociado de mucha incidencia.

3.2. Análisis de los factores con mayor percepción de incidencia favorable

En este espacio de la discusión es de auscultar los factores que han incidido –ya no que incidirían, como en el ítem anterior– en la implementación de los planes concertados según la percepción de los entrevistados, esto es muy importante porque refuerza el análisis en cuanto a factor y rol del actor interviniente; aquí, son los actores locales los que reciben mayor reconocimiento por su nivel de conocimiento, en segundo lugar concuerda el nivel de incidencia atribuible a la voluntad política de la Alta Dirección Municipal.

A diferencia del análisis anterior, aquí se reconoce a los facilitadores externos como factores que han incidido en la implementación de los planes concertados. Un reconocido cuarto lugar se le atribuye a la exigencia del MEF de que en los informes de los presupuestos participativos se anexe el plan concertado de cada jurisdicción.

Recién en los puestos 5 y 6, aparecen factores asociados reconocidos en el análisis anterior: calidad de los planes concertados y capacidad profesional de los funcionarios, con lo cual se demuestra la importancia de estos factores en la implementación de los planes concertados.

En el séptimo lugar y a partir de allí, aparecen factores que merecen particular atención, pues si bien recibían ya un reconocimiento en el análisis anterior, con la experiencia de los planificadores y su percepción se reconoce que estos han incidido en la implementación de los planes concertados de las provincias estudiadas.

Tabla 5

Récord de factores según incidencia favorable en la implementación de los planes concertados

Nro.	FACTOR ASOCIADO	COD:	PERCEPCION ACUMULADA	INCIDENCIA FAVORABLE	INCIDENCIA ADVERSA
1	Nivel de conocimiento de los actores locales:	4.13	53.7	29.0	15.4
2	Voluntad política y liderazgo de la Alta Dirección	4.19	56.0	29.0	26.9
3	Facilitadores externos de alto nivel	4.16	48.2	25.8	11.5
4	Exigencia de anexo en Presupuesto Participativo:	4.22	43.8	25.8	7.7
5	Calidad de los Planes Concertados	4.10	52.9	22.6	15.4
6	Capacidad profesional de los funcionarios:	4.70	57.9	22.6	42.3
7	Acercamiento de la Municipalidad a la población	4.90	41.2	22.6	30.8
8	Organización para la implementación	4.30	44.6	19.4	23.1
9	Participación y compromiso de los funcionarios:	4.80	51.8	19.4	15.4
10	Capacidad propositiva de organizaciones:	4.12	32.5	19.4	7.7
11	Vigilancia ciudadana constructiva	4.15	26.2	19.4	15.4
12	Disponibilidad y asignación de recursos	4.17	45.2	19.4	30.8
13	Papel del Gobierno Central: MEF, PCM y CEPLAN:	4.20	53.7	19.4	7.7
14	Coordinación interinstitucional para acciones:	4.24	50.6	19.4	11.5
15	Institucionalización: incorporación de metas:	4.40	52.4	12.9	15.4
16	Metodología - Directiva del CEPLAN:	4.10	31.7	12.9	3.8
17	Nivel de armonización entre planes:	4.18	48.8	12.9	11.5
18	Apoyo del CERPLAN y Gobierno Regional:	4.21	40.2	12.9	7.7
19	Existencia de reales oportunidades de negocios:	4.23	22.9	12.9	7.7
20	Nivel de monitoreo de la implementación	4.20	37.4	9.7	46.2
21	Rotación del personal de las áreas de línea	4.60	25.3	9.7	15.4
22	Participación y compromiso de organizaciones:	4.11	50.0	9.7	23.1
23	Operatividad de las entidades en acciones:	4.25	54.3	9.7	15.4
24	Medidas nacionales vinculantes:	4.26	44.4	9.7	3.8
25	Rotación del personal de planificación:	4.50	40.5	3.2	42.3
26	Acceso a la información por la sociedad civil	4.14	43.3	3.2	23.1

FUENTE: Encuestas Estudio Implementación PDC.

Elaboración: Autores de la Investigación

3.3. Análisis de los factores con mayor percepción de incidencia adversa

Según la opinión de los encuestados los factores que han incidido de manera adversa en la implementación de los planes concertados son: (a) el nivel de monitoreo de la implementación del plan, (b) la rotación del personal de la unidad de planificación, (c) la capacidad profesional de los funcionarios, (d) el acercamiento de la municipalidad a la población, (e) la disponibilidad y asignación de recursos, (f) voluntad política y (g) organización para la implementación; nótese que todos son factores asociados a la Municipalidad, con lo que es de revalorar el papel del Gobierno Local en la implementación de los planes concertados. Fíjese también el nivel de incidencia que le atribuyen a la capacidad profesional de los funcionarios y a la voluntad política de la Alta Dirección Municipal.

Tabla 6

Récord de factores según incidencia adversa en la implementación de los planes concertados

	FACTOR ASOCIADO	COD:	PERCEPCION ACUMULADA	INCIDENCIA FAVORABLE	INCIDENCIA ADVERSA
1	Nivel de monitoreo de la implementación	4.02	37.4	9.7	46.2
2	Rotación del personal de planificación:	4.50	40.5	3.2	42.3
3	Capacidad profesional de los funcionarios:	4.70	57.9	22.6	42.3
4	Acercamiento de la Municipalidad a la población	4.90	41.2	22.6	30.8
5	Disponibilidad y asignación de recursos	4.17	45.2	19.4	30.8
6	Voluntad política y liderazgo de la Alta Dirección	4.19	56.0	29.0	26.9
7	Organización para la implementación	4.30	44.6	19.4	23.1
8	Participación y compromiso de organizaciones:	4.11	50.0	9.7	23.1
9	Acceso a la información por la sociedad civil	4.14	43.3	3.2	23.1
10	Calidad de los Planes Concertados	4.10	52.9	22.6	15.4
11	Institucionalización: incorporación de metas:	4.40	52.4	12.9	15.4
12	Rotación del personal de las áreas de línea	4.60	25.3	9.7	15.4
13	Participación y compromiso de los funcionarios:	4.80	51.8	19.4	15.4
14	Nivel de conocimiento de los actores locales:	4.13	53.7	29.0	15.4
15	Vigilancia ciudadana constructiva	4.15	26.2	19.4	15.4
16	Operatividad de las entidades en acciones:	4.25	54.3	9.7	15.4
17	Facilitadores externos de alto nivel	4.16	48.2	25.8	11.5
18	Nivel de armonización entre planes:	4.18	48.8	12.9	11.5
19	Coordinación interinstitucional para acciones:	4.24	50.6	19.4	11.5
20	Capacidad propositiva de organizaciones:	4.12	32.5	19.4	7.7
21	Papel del Gobierno Central: MEF, PCM y CEPLAN:	4.20	53.7	19.4	7.7
22	Apoyo del CERPLAN y Gobierno Regional:	4.21	40.2	12.9	7.7
23	Exigencia de anexo en Presupuesto Participativo:	4.22	43.8	25.8	7.7
24	Existencia de reales oportunidades de negocios:	4.23	22.9	12.9	7.7
25	Metodología - Directiva del CEPLAN:	4.10	31.7	12.9	3.8
26	Medidas nacionales vinculantes:	4.26	44.4	9.7	3.8

FUENTE: Encuestas Estudio Implementación PDC.

Elaboración Autores de la Investigación

4. Discusión

4.1. Análisis de los factores vinculantes a la Municipalidad y calidad del Plan

El 76.9 % - 20 de los 26 factores asociados a la implementación de planes concertados han recibido una percepción de mucha incidencia por un 40 % o más de los entrevistados, con lo cual se valida el alto nivel de incidencia de los factores previamente determinados en la implementación de los planes concertados.

Reforzando el análisis anterior de vincular el factor asociado al actor interviniente es de reconocer a la Municipalidad y a la calidad del PDC como

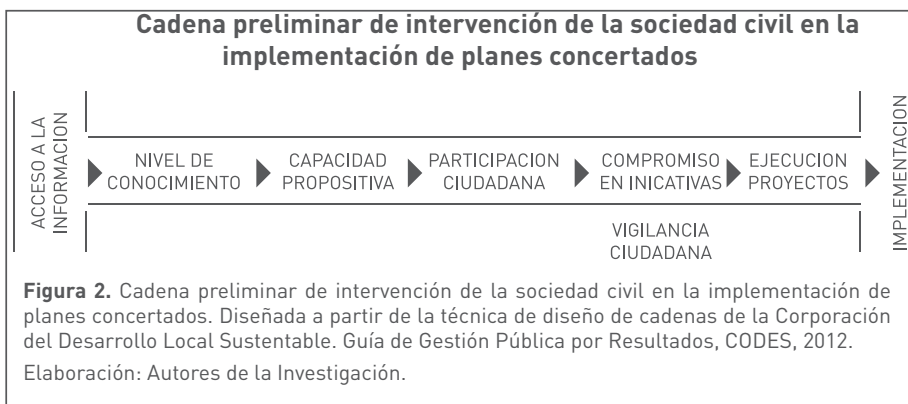
los elementos que deben trabajar trece factores asociados para tener éxito en la implementación del mencionado plan. Los factores deberían ir agrupados alrededor de: (a) la capacidad profesional de los funcionarios, su participación y compromiso desde la formulación –velando por la calidad del plan, en su nivel de armonización- adecuada, pasando por su monitoreo permanente hasta la implementación del plan concertado. (b) la voluntad política y liderazgo de la alta dirección municipal, expresada en la institucionalización del plan, en la disponibilidad y asignación de recursos, en su organización específica para su implementación, en acercarse a la población y dar confianza, en asegurar la continuidad del personal de acuerdo a su competitividad profesional.

Análisis particular merece el tema de existencia de reales oportunidades de negocios dentro del plan, si bien es un factor que no ha recibido mayor percepción de incidencia, sin embargo es de reconocer que de tener planes con acciones estratégicas y proyectos priorizados entonces sería viable identificar oportunidades de inversiones y de negocios para las empresas, en la medida que un plan concertado dé a conocer estas oportunidades de inversión, las alianzas públicas – privadas podrían desarrollar estrategias de construcción de obras y desarrollo de servicios, por lo que este factor de existencia de reales oportunidades de negocios tendría mayor incidencia en la implementación de los planes concertados.

4.2. Análisis de los factores vinculantes a la sociedad civil

Tan importante como la Municipalidad, es la sociedad civil; sus actores locales y organizaciones constituyen un actor interviniente de mucha importancia en la implementación de los planes concertados, para ello tendrían, cinco (5) factores asociados: (a) su nivel de conocimiento, (b) participación y compromiso, (c) el acceso a la información, (d) su capacidad propositiva, y (e) la vigilancia constructiva, no como una veeduría ciudadana politizada, sin mayor sustento técnico.

Si bien estos factores han alcanzado determinados niveles de percepción, unos más que otros; sin embargo, su importancia puede tener una lógica secuencial, lo cual sería necesario conocerla a fin de desarrollar una intervención más pertinente por parte de la sociedad civil hacia la implementación de los planes concertados, aquí una cadena preliminar de intervención lógica de la sociedad civil:



Esta cadena permitiría a la sociedad civil una mejor intervención en la implementación de los planes concertados, de tal manera que no sea una vigilancia aislada, sino constructiva, desde el acceso a la información, por su nivel de conocimiento, su capacidad propositiva y así una participación con compromisos y ejecución de proyectos, ello permitiría una implementación de los planes concertados.

4.3. Análisis de los factores vinculantes a empresas y entidades locales

Como parte de la sociedad civil, las empresas y entidades locales también pueden mejorar su performance en la implementación de los PDCs, tendrían que actuar alrededor de cuatro factores asociados: (a) su capacidad operativa, (b) el incorporar metas del plan dentro de sus documentos de gestión, lo cual se entiende como institucionalización del plan, (c) la coordinación interinstitucional, y (d) el aprovechamiento en el mejor sentido de la palabra de estas oportunidades reales de negocios dentro de la orientación estratégica de los mismos.

Es de precisar que la institucionalización y la coordinación interinstitucional son productos de dos o más actores, por lo que estos factores asociados dependen de la predisposición del ente municipal y de la sociedad civil, así como de las demás entidades locales, sean públicas o privadas, por ejemplo cámaras de comercio, las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL, las Agencias Agrarias, las redes y microrredes de salud, las unidades operativas regionales.

Si bien el ente impulsor de la planificación concertada en su territorio es la municipalidad, sin embargo la sociedad civil debería tomar un papel

más proactivo, constructivo y transformador desde la implementación de los planes concertados. (Notas de campo en encuestas – entrevistas a funcionarios municipales)

4.4. Análisis de los factores vinculantes a funcionarios y facilitadores externos

A diferencia del estudio pionero de este tema de las condicionantes de la implementación de los planes concertados (Portilla, G. 2012. UNT, CODES) que concluye como causa principal a la voluntad política, en el presente estudio se da mayor peso de percepción a la incidencia desde los profesionales – los funcionarios, entre los cuales se encuentran los facilitadores externos.

Nótese que la percepción acumulada de la incidencia en la implementación de los planes concertados es relativamente alta por parte de los facilitadores externos: un 48.2 %, frente a la de los funcionarios a quienes se les atribuye en un 57.9 %, sin embargo en incidencia favorable, los facilitadores externos han merecido un ligero mayor reconocimiento que los funcionarios públicos. En cambio, en incidencia adversa es lógico que los facilitadores tengan apenas un 11.5 %, pues se entiende que la responsabilidad siempre será del funcionario, aunque ambos, ahora tienen que velar por la calidad del plan y de cumplir con lo mínimo requerido en la DGPPE.

4.5. Análisis de los factores vinculantes a los CERPLANES

Los entrevistados perciben que el papel del Gobierno Central, del MEF, PCM y del CEPLAN tiene una alta incidencia en la implementación de los planes concertados, más el MEF y su exigencia en el presupuesto participativo (43.8 %), que el CEPLAN y su metodología de elaboración de planes concertados - DGPPE (31.7 %), aunque es de precisar que por su reciente difusión, su directiva aún no ha sido dimensionada en su incidencia total y definitiva, y en cuanto a su metodología, ésta nunca fue de naturaleza impositiva o de uso oficial.

Similar nivel de percepción tiene el CERPLAN La Libertad, su incidencia favorable apenas llega a un 12.9 % y un 7.7 % considera que incluso su presencia fue adversa a la implementación de los planes concertados en las provincias liberteñas.

Los entrevistados conciben que estas entidades: CEPLAN y CERPLANES, deben dedicarse a la gran brecha de los planes concertados: su implementación, si bien su formulación es necesaria, sin embargo ya

paso una década de planeamiento, está terminando una primera generación de planes concertados, nadie los hace seguimiento, y aun así lo hiciesen, lo que necesitamos es que acompañen en su implementación, en la gestión de proyectos, en la promoción de inversiones-sostienen los planificadores entrevistados (Notas de campo durante las encuestas a los funcionarios municipales).

4.6. Análisis de los factores vinculantes a las Entidades Nacionales

Ya en el ítem anterior describíamos el nivel de incidencia del MEF con respecto al CERPLAN La Libertad y al CEPLAN nacional, si bien el papel del MEF es relativamente alta, se requiere ver este tema de las entidades nacionales en la perspectiva de la operatividad de las entidades, la coordinación interinstitucional y las medidas nacionales vinculantes, estos tres factores asociados están vinculados alrededor de los actores intervinientes: las entidades públicas competentes en la formulación e implementación de los planes concertados, de lo contrario el papel del MEF, su exigencia de que el plan concertado vaya anexado al informe de presupuesto participativo, será cada vez más precaria.

Ya en los presupuestos participativos anuales como en los proyectos de inversión pública se han venido dando prácticas vinculantes a la implementación de los planes concertados: una es que las iniciativas aprobadas en los presupuestos participativos anuales -aun cuando estén enmarcados en el plan concertado- no siempre se implementan; otra variante es que un proyecto de inversión pública sino está en el plan concertado, entonces rápidamente se le inserta en el plan, aun cuando esto no se haga en un proceso formal - participativo de ajuste de dicho plan (Notas de campo durante las encuestas a los funcionarios municipales).

Entonces vemos que existen cuatro situaciones afines a la temática de los factores asociados a la implementación de los planes concertados provinciales en la región La Libertad: (a) una postura institucional regional de asegurar la implementación de los planes concertados provinciales, partiendo de la calidad y del nivel de alineamiento de los mismos con respecto al plan concertado regional, (b) precedentes de que los planes concertados pueden ser evadidos a través de los presupuestos participativos anuales, (c) precedentes de que los planes concertados pueden ser rápidamente ajustados si es que se requieren impulsar proyectos de inversión pública y (d) evidencias empíricas que pueden existir otros factores asociados a la implementación de planes concertados, los cuales dependiendo de su naturaleza y de su situación pueden afectar favorable o negativamente a la implementación de los mismos.

Es necesario profundizar este tema de la implementación de los planes concertados en términos de (a) contar con información de cumplimiento e implementación (b) entrevistar sobre las metas, proyectos y actividades que vienen realizando en el marco de su respectivo plan concertado provincial, así como (c) identificar las razones por las que no participan las entidades en los ajustes de los mismos planes mencionados. A su vez se considera necesario profundizar en tres fuentes: (a) sistematizaciones de experiencias similares de planificación territorial, (b) del análisis de los capítulos de implementación de los planes concertados de las provincias liberteñas, y (c) de la opinión de la sociedad civil de estas provincias.

5. Conclusiones

- Los 26 factores asociados a la implementación de planes concertados presentan una elevada percepción de incidencia en la implementación de los mismos, según la opinión de los encuestados: funcionarios municipales y líderes sociales.
- Los 26 factores indistintamente han incidido de manera favorable y/o son percibidos como factores que han incidido de manera adversa en la implementación de los planes concertados.
- Los 10 factores de mayor percepción (igual o más del 50 % de los entrevistados) son: la capacidad profesional de los funcionarios, la voluntad política de la Alta Dirección Municipal, la capacidad operativa de las entidades involucradas, el nivel de conocimiento de los actores locales, el papel de las entidades nacionales, la calidad de los planes concertados, la institucionalización de las metas del PDC, la participación y compromiso de los funcionarios, la coordinación interinstitucional para acciones estratégicas, la participación y compromiso de las organizaciones.
- Un segundo grupo de factores de incidencia media (reconocidos por un 40 % o más, y menos del 50 % de los entrevistados) está conformado por los factores: nivel de armonización entre los planes, la participación de facilitadores externos, disponibilidad y asignación de recursos, organización para la implementación, medidas nacionales (normatividad) vinculantes a la implementación de PDCs, exigencia de anexar el PDC en el informe del presupuesto participativo anual, acceso a la información por la sociedad civil, acercamiento de la municipalidad a la población, rotación del personal de planificación, apoyo del CERPLAN y del Gobierno Regional.
- Un tercer grupo (con reconocimiento menor de 40 %, pero con un mínimo nivel de percepción: por encima del 20 %, para ser validado como factor

asociado) está conformado por el nivel de monitoreo de la implementación, la capacidad propositiva de las organizaciones, la metodología y directiva nacional de planeamiento estratégico del CEPLAN, la vigilancia ciudadana, la rotación del personal de las áreas de línea, y la existencia de oportunidades de negocios dentro de los planes concertados.

- Los factores de mayor incidencia están vinculados a cada uno de los actores intervinientes en el proceso estratégico.

- Los factores asociados referidos a los profesionales y funcionarios, han recibido la mayor percepción de incidencia en la implementación de los planes concertados, seguidos por la voluntad política de la alta dirección municipal. En tercer lugar están las organizaciones - sociedad civil y al final las entidades nacionales.

- La Municipalidad merece la mejor atención por tener la mayor cantidad de factores asociados alrededor de sus funciones, la voluntad política y la calidad del plan.

- Los esfuerzos del CEPLAN y del CERPLAN La Libertad, en armonizar los planes e institucionalizar – incorporar en los planes operativos institucionales - POIs serán insuficientes frente a la diversidad de los veintiséis factores asociados identificados.

6. Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo-BID. (2014). *Módulo II: Planificación Estratégica por Resultados*. Curso de Gestión Pública por Resultados.

CEPLAN. (2013). *Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local*. (2da. Ed). San Isidro. Lima Perú

CEPLAN. (2014). *Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico (DGPPE)*. Aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Nro. 26-2014-CEPLAN/PCD.

Centro Regional de Planeamiento Estratégico, CERPLAN La Libertad. (2011). *Diagnóstico de Alineamiento de los Planes Concertados Provinciales de la Región La Libertad*.

Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ. (2011). *Inventario de metodologías y Análisis de Concordancia y Brechas de los Planes Regionales y Locales*. Proyecto Fomento del Desarrollo Regional a través de la Planificación Regional.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES (2014). *Planificación, Prospectiva y Gestión Pública: Reflexiones para una Agenda de Desarrollo*.

ILPES. (2012). *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*.

ILPES. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*

Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Serie Gestión Pública Nro. 59. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. (2010). *Instructivo sobre el Presupuesto Participativo por Resultados*.

Portilla, G. (2012). *Condicionantes de la Implementación de los Planes Concertado. Casos Municipalidades Distritales de la Provincia de Trujillo*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional de Trujillo.

Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno del Perú-PCM (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*.