

# MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO COMUNALES

## CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR THE ELABORATION OF COMMUNITY DEVELOPMENT PLANS

Fredy Rivera Trucios<sup>1</sup> Ronald César Cárdenas Arango<sup>2</sup> Braulio Melchor Acevedo<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universidad Nacional de Huancavelica, Huancavelica, Perú. Correo electrónico: [fredy.rivera@unh.edu.pe](mailto:fredy.rivera@unh.edu.pe)  
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9824-2715>

<sup>2</sup>Universidad Nacional de Huancavelica, Huancavelica, Perú. Correo electrónico: [ronald.cardenas@unh.edu.pe](mailto:ronald.cardenas@unh.edu.pe)  
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8546-3132>

<sup>3</sup>Universidad Nacional de Huancavelica, Huancavelica, Perú. Correo electrónico: [braulio.melchor@unh.edu.pe](mailto:braulio.melchor@unh.edu.pe)  
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4098-3860>

Recepción: 10 mayo de 2021

Aprobación: 17 junio de 2021

### RESUMEN

El presente artículo muestra el marco conceptual y metodológico que se debería de seguir para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunales según la metodología de trabajo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), asimismo, presentaremos algunas sugerencias para cumplir con los objetivos planificados.

Palabras clave: Metodología, planes, objetivos

### ABSTRACT

This article shows the conceptual and methodological framework that should be followed for the elaboration of Community Development Plans according to the work methodology of the National Center for Strategic Planning (CEPLAN). Likewise, we will present some suggestions to comply with the planned goals

Key words: Methodology, plans, objectives

## 1. INTRODUCCIÓN

El Plan de Desarrollo Concertado (PDC) es la herramienta fundamental para una gestión local planificada y participativa, puesto que se construye a partir del conjunto de opiniones, intereses y acuerdos de actores del Estado y de la sociedad civil. Asimismo, éste marca la hoja de ruta que debe transitar el gobierno local en un largo plazo. En él se señala la visión de la comunidad y los ejes y objetivos estratégicos que deberán guiar la gestión pública. En este aspecto radica centralmente su importancia y la relevancia de que debe ser diseñado con la mayor participación posible de los representantes de la sociedad. La construcción de un PDC parte del conocimiento objetivo de la realidad social, cultural, económica, ambiental e institucional del territorio. Se contrasta con los principales indicadores provinciales que de forma actualizada permitieron saber la condición actual del escenario motivo del trabajo realizado. Asimismo, se recaba información de primera mano con actores locales que han expresado las principales potencialidades y dificultades del distrito, región o localidad. Para la elaboración de la cadena estratégica, que comprende la visión del territorio a partir de las ideas fuerza, se deben de desarrollar talleres con los actores del sector público y privado y las organizaciones de la sociedad civil. Como resultado se obtuvo una cartera de programas y proyectos que esperan ser desarrollados en el corto, mediano y largo plazo.

## 2. ENFOQUE DE DESARROLLO

La premisa de desarrollo desde el paradigma de este instrumento de gestión, es el de **desarrollo humano sostenible**, acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Informe sobre Desarrollo Humano (1994), donde se sostiene que,

*“El paradigma del desarrollo humano sostenible valora la vida humana en sí misma. No valora la vida simplemente porque las personas pueden producir bienes materiales, por importantes que éstos puedan ser. Ni valora la vida de una persona más que la de otra. Ningún recién nacido debe estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque ese niño ha nacido en una “clase social incorrecta” o un “país incorrecto” o es del “sexo incorrecto”. El desarrollo debe posibilitar que todos los individuos aumenten su capacidad humana en forma plena y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político. El universalismo de las reivindicaciones vitales es el hilo común que une las exigencias del desarrollo humano de la actualidad con las exigencias del desarrollo del mañana, especialmente con la necesidad de la conservación del medio ambiente y de su regeneración para el futuro. El argumento más sólido para proteger el medio ambiente es la necesidad ética de garantizar a las generaciones futuras oportunidades semejantes a aquellas de que han gozado las generaciones precedentes. Esta garantía es el fundamento del “desarrollo sostenible” (p. 15).*

En esencia, todo PDC se estructura en base a cinco ejes del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional –PEDN, cuyos objetivos estratégicos tienen como escenario meta que la *“sociedad cohesionada con familias fuertes, tienen vida digna y ejercitan a plenitud sus derechos fundamentales y deberes*

*ciudadanos*<sup>1</sup>, tal como manifiesta Amartya Sen (2000), quien teoriza esta premisa. En este sentido, nuestra atención ha de concentrarse en el logro del objetivo principal. Por tanto, corresponde a la Municipalidad o Gobierno central de manera progresiva, la implementación y operacionalización de dichos escenarios, contenidos en este documento de gestión. Es importante anotar que, la búsqueda de información es de vital importancia, y es recomendable acudir a las “fuentes oficiales” como los documentos producto de los censos nacionales, bases de datos de instituciones del Estado, entre otras. Suele suceder en campo que no existe información, y si la encontramos, carece de legitimidad. Pese a ello, es importante trabajar con las tendencias que hasta la fecha guían los destinos de la localidad motivo de nuestro trabajo. Sin embargo, la situación durante estos últimos años ha venido cambiando aceleradamente, es por ello que, las tendencias no guardan una continuidad algunas localidades, si bien es cierto los documentos anteriores constituyeron una guía para alguna gestión municipal o regional, sin embargo, se aprecia que fue muy poca su efectividad en los documentos internos. Así, muchos el Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de cada gestión municipal o del gobierno central, no consideran la información de la gestión anterior, esto sucede por celo profesional o partidario de tinte político. En esa misma línea, los Planes Operativos Anuales (POA) no reflejaron lo acordado en la cadena estratégica. Por otro lado, a nivel de relación y gestión con otras instituciones públicas y privadas los escenarios han sido similares. La reducción de los recursos provenientes de fuentes de financiamiento y nuevas posiciones políticas no priorizan la implementación de los planes que ya existen. En conclusión, muchos PDC, en la práctica, no llegan a concretarse como un instrumento de gestión, que ejecutándose pudo ser el norte de los lineamientos de la planificación operativa y estratégica. En este sentido, el presente artículo y guía que debe constituirse como el elemento articulador gubernamental, para programar la inversión en el espacio del territorio y ayudar a identificar lugares de interacción entre los diferentes niveles de gobierno local que comparten su jurisdicción política.

Con lo descrito anteriormente, indicamos que, para el logro de lo propuesto y planificado, es sumamente importante considerar cuatro enfoques principales, siendo éstos: los enfoques sobre equidad, interculturalidad, género y derechos humanos.

- **Enfoque de derechos:**

Los derechos humanos son condiciones que tiene toda persona, sin distinción de edad, raza, sexo, clase social o forma de pensar. Es decir, son condiciones básicas para que todo individuo se desarrolle completamente en su vida, sin interferencias de agentes externos como autoridades o ciudadanos. Asimismo, estas condiciones se obtienen desde el nacimiento e incluso, desde el momento de la concepción del ser en etapa prenatal.

---

<sup>1</sup> Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. España: Planeta S. A.

- **Enfoque de equidad:**

Este paradigma suscita el perfeccionamiento integral de hombres y de mujeres a lo largo del tiempo en convivencia social desde la infancia hasta la tercera edad.

- **Enfoque intercultural:**

La interculturalidad se gesta como el diálogo asertivo y horizontal entre dos o más culturas pretendiendo que las sociedades sean cada vez más plurales. Es decir, este enfoque fomenta la interacción los hombres y mujeres de culturas reconociendo y valorando la diversidad étnica, idiomática, histórica, lingüística, religiosa, cultural, entre otras.

- **Enfoque de género:**

Esta premisa invita a reconocer al género como construcción social, histórico y cultural, fuera de prejuicios y brindando oportunidades equitativas, asimismo ofreciendo una oportunidad de acercamiento asertivo y horizontal.

### 3. PRINCIPIOS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN

Todo PDC debe de contemplar los siguientes principios que regirán su implementación como instrumento de gestión del desarrollo en la localidad en todo el contexto territorial.

a. **Político:** Posee un principio político porque es la locución de la voluntad de la población en general, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades, cuya causa compone un acuerdo agrupado para el gobierno en conjunto en el contorno de la jurisdicción, implica, un conjunto de caracteres:

- **Participativo:** Edificación colectiva.
- **Concertado:** Sectores público y privado.
- **Descentralizador:** De abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.
- **De apropiación colectiva:** Convenio de compromisos.
- **Legítimo:** El resultado del proceso ha sido validado por las autoridades que representan a la población.

b. **Técnico:** Tiene un principio técnico porque para viabilizar el pacto colectivo, está dentro de los marcos normativos y reguladores del país, e implica un contiguo de conocimientos técnicos y profesionales. En este sentido, el procedimiento señalado está compuesto por:

- Pensamiento estratégico y análisis sistémico.
- Enfoque integral, holístico y prospectivo.
- Empleo de metodologías multifactorial para articular intereses de los diversos actores.
- Plan concertado y ajustado a los planes de los siguientes niveles de gobierno.
- Monitoreo permanente
- Equipos especializados interdisciplinarios.
- Recolección, procesamiento e interpretación de datos, para proyectar las propuestas.

c. **Permanente:** Un PDC para convertirse en un instrumento de gobierno presenta su vigencia y permanencia a través de:

- El compromiso de roles de los actores sociales del sector público y privado.
- Incorporación al Presupuesto Participativo (PP).
- Vinculación con una cartera de programas y proyectos con responsables y ejecutores identificables, que se integran en un sistema de inversión bajo la normativa vigente.
- Seguimiento, implementación y logro de objetivos mediante metodología participativa.
- Evaluación para su actualización, retroalimentación y rendición de cuentas cuando sea conveniente y de acuerdo a ley.

## 4. METODOLOGÍA

### a. Ruta metodológica

La “receta” metodológica aplicada para la elaboración de un PDC constituye la secuencia lógica y ordenada de fases, pasos, acciones y procedimientos enmarcado dentro de la “*Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Concertados Regional y Local*” la cual compartimos a continuación:



Gráfico 1.- Fases de la ruta metodológica (CEPLAN, 2012 p.31)

Esta secuencia lógica ha sido ordenada en base a los procesos que toda gestión pública ha de tener, aplicados a la formulación del plan de desarrollo, en la idea de que exista un mecanismo que haga posible que todas las actividades se realicen; ello significa:

- Secuencia lógica y ordenada de pasos y acciones en el proceso de formulación del PDC.
- Formulación del PDC hacia un enfoque por resultados, que permita medir el nivel de logro de las metas a partir de indicadores claros.
- Orienta el ajuste de los PDC al PEDN, considerando los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), en la figura de integrar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Enumera el conjunto de elementos que mínimamente deben estar presentes en un PDC.
- Brinda a los servidores públicos de gobiernos regionales y locales, así como consultores y personas vinculadas al planeamiento, un instrumento amigable y de fácil uso para la conducción de procesos de planificación del desarrollo territorial.

#### b. Descripción del proceso

- **Fase 1. Preparación y análisis:** Se opta por la opción metodológica de “Construir” la actualización del PDC.
- **Fase 2. Actualización del diagnóstico distrital:** El diagnóstico se actualiza utilizando data no mayor a dos años y actuales. Se identifican las principales brechas del desarrollo.
- **Fase 3. Construcción de la visión y cadena estratégica:** En medio de talleres se diseña la visión de la localidad y a partir de la misma las ideas fuerza se contrastaron con las brechas identificadas en el diagnóstico.
- **Fase 4. Mejora de propuesta del sistema de gestión local:** Se propone un sistema de gestión local para una mejor implementación del PDC.
- **Fase 5. Validación con especialistas:** El documento se somete a una validación con las autoridades de la localidad quienes brindan su opinión sobre la efectividad futura del PDC.
- **Fase 6. Validación y socialización política:** El documento debe de aprobarse por Consejo Municipal y puesto en conocimiento de la ciudadanía a fin de que los actores tengan una guía referencia de nuestro desarrollo local.

Es importante resaltar sobre la información secundaria recolectada que, suelen existir dificultades o limitantes por su escasez y no actualización, sumando a este aspecto, la poca colaboración de algunas instancias para proporcionarla, prorrogando significativamente la sistematización y demorando en plazos. Por otro lado, en cuanto a la generación de información primaria por lo general es muy rica, ya que al trabajar en talleres o *focus group* salen a la luz muchos temas y problemas que aquejan a la población. Adicionalmente es importante efectuar reuniones de trabajo, y entrevista a actores clave y grupos focales, ya que, con estas acciones, podemos enriquecer el diagnóstico de PDC del cual partirá nuestra planificación estratégica.

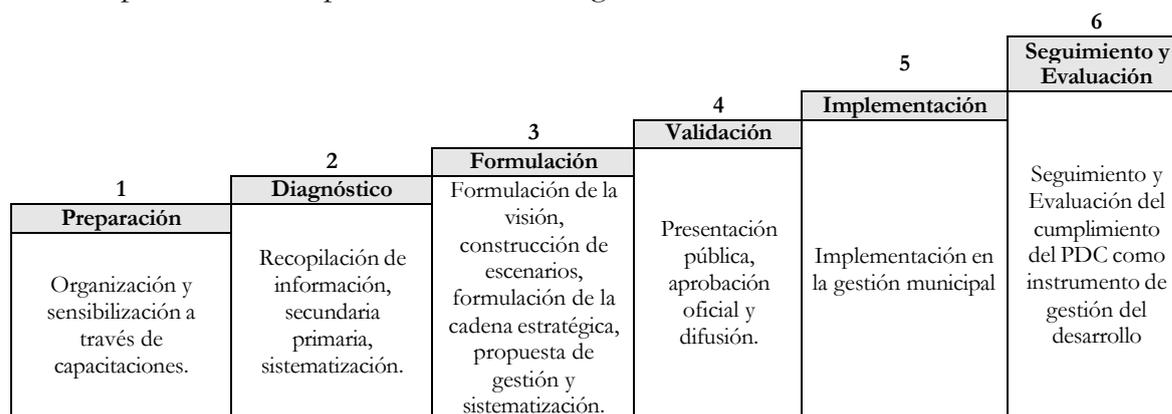


Gráfico 2.- Fases de la ruta metodológica (CEPLAN, 2012 p.31)

## 5. AJUSTE DEL PLAN

En cuando al ajuste del plan, un Plan de Desarrollo Concertado está contemplado en cada jerarquía de gobierno, tiene como referente el PDC de la instancia de gobierno de nivel superior, lo que involucra una relación de concordancia. Habiendo entendido ello, el ajuste del PDC implica articulación distrital, con el PDC de la provincia y el PDC regional. En este sentido, la finalidad ajuste o articulación es conseguir la complementariedad en la representación de una gestión pública, por tanto, todos los PDC se hallan ajustados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y al PDC del gobierno regional y provincial. Asimismo, este ajuste va de la mano con las recomendaciones hechas por el CEPLAN, el cual marca la ruta y metodología participativa a seguir para el ajuste por resultados. Se requiere como primer momento, identificar los objetivos específicos, indicadores y metas del PEDN seleccionados para el ajuste correspondiente.

## 6. ELEMENTOS MÍNIMOS DE UN PDC SEGÚN CEPLAN

**PRESENTACIÓN**  
**RESOLUCIÓN DE APROBACIÓN**  
**INTRODUCCIÓN**

### 1. MARCO CONCEPTUAL

- 1.1 Enfoque de desarrollo
- 1.2 Principios del proceso de formulación
- 1.3 Metodología
  - 1.3.1 Ruta metodológica
  - 1.3.2 Descripción del proceso
  - 1.3.3 Ajuste del Plan
- 1.4 Historia socio-económica-ambiental
- 1.5 Tendencias en curso

## **II. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL DISTRITO**

- 2.1 **DIAGNÓSTICO POR EJES ESTRATÉGICOS**
  - 2.1.1 **EJE ESTRATÉGICO I: DERECHOS FUNDAMENTALES Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS – OPORTUNIDADES Y ACCESO A LOS SERVICIOS**
    - Información estratégica y línea de base
    - Problemas y potencialidades
    - Oportunidades y limitaciones
  - 2.1.2 **EJE ESTRATÉGICO II: ESTADO Y GOVERNABILIDAD**
    - Información estratégica y línea de base
    - Problemas y potencialidades
    - Oportunidades y limitaciones
  - 2.1.3 **EJE ESTRATÉGICO III: ECONOMÍA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO**
    - Información estratégica y línea de base
    - Problemas y potencialidades
    - Oportunidades y limitaciones
  - 2.1.4 **EJE ESTRATÉGICO IV: DESARROLLO LOCAL E INFRAESTRUCTURA**
    - Información estratégica y línea de base
    - Problemas y potencialidades
    - Oportunidades y limitaciones
  - 2.1.5 **EJE ESTRATÉGICO V: RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE**
    - Información estratégica y línea de base
    - Problemas y potencialidades
    - Oportunidades y limitaciones

## **III. ESCENARIOS**

- 3.1 Escenario probable tendencial
- 3.2 Escenario deseable
- 3.3 Escenario posible
- 3.4 Escenario de apuesta

3.5 Lineamientos de política del gobierno local

**iv. VISIÓN DE DESARROLLO**

- 4.1. Significado de la visión
- 4.2. Líneas estratégicas
- 4.3. Las estrategias de desarrollo
- 4.4. El análisis estratégico
- 4.5. Construcción de los objetivos estratégicos
- 4.6. Definición de objetivos generales, sub componentes y objetivos estratégicos locales

**v. EJES ESTRATÉGICOS**

**5.1 EJE ESTRATÉGICO I: DERECHOS FUNDAMENTALES Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS – OPORTUNIDADES Y ACCESO A LOS SERVICIOS**

- 5.1.1 Objetivo estratégico general
- 5.1.2 Objetivos específicos, indicadores, metas
- 5.1.3 Programas y proyectos estratégicos priorizados
- 5.1.4 Lineamientos de política y estrategias

**5.2 EJE ESTRATÉGICO II: ESTADO Y GOBERNABILIDAD**

- 5.2.1 Objetivo estratégico general
- 5.2.2 Objetivos específicos, indicadores, metas
- 5.2.3 Programas estratégicos priorizados
- 5.2.4 Lineamientos de política y estrategias

**5.3 EJE ESTRATÉGICO III: ECONOMÍA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO**

- 5.3.1 Objetivo estratégico general
- 5.3.2 Objetivos específicos, indicadores, metas
- 5.3.3 Programas estratégicos priorizados
- 5.3.4 Lineamientos de política y estrategias

**5.4 EJE ESTRATÉGICO IV: DESARROLLO LOCAL E INFRAESTRUCTURA**

- 5.4.1 Objetivo estratégico general
- 5.4.2 Objetivos específicos, indicadores, metas
- 5.4.3 Programas estratégicos priorizados
- 5.4.4 Lineamientos de política y estrategias

**5.5 EJE ESTRATÉGICO V: RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE**

- 5.5.1 Objetivo Estratégico General
- 5.5.2 Objetivos específicos, indicadores, metas
- 5.5.3 Programas estratégicos priorizados
- 5.5.4 Lineamientos de política y estrategias

## vi. AGENDA BÁSICA Y PRIORIZACIÓN DE ZONAS DE DESARROLLO

- 6.1 Agenda básica a corto plazo
  - 6.1.1. Eje estratégico I: Derechos fundamentales y dignidad de las personas
  - 6.1.2. Eje estratégico II: Institucionalidad y gobernabilidad
  - 6.1.3. Eje estratégico III: Economía, competitividad y empleo
  - 6.1.4. Eje estratégico IV: Desarrollo local e infraestructura
  - 6.1.5. Eje estratégico V: Recursos naturales y ambiente
- 6.2 Propuesta para las zonas de desarrollo
  - 6.2.1 Programas y proyectos por zonas de desarrollo
  - 6.2.2 Programas y proyectos por zonas de desarrollo
  - 6.2.3 Propuesta para la generación de mancomunidades

## vii. GESTIÓN DEL PLAN

- 7.1 Implementación
  - 7.1.1 Instancia de gestión del plan
  - 7.1.2 Instancia consultiva
  - 7.1.3 Instancia fiscalizadora y/o supervisión
- 7.2 Asignación de recursos

## viii. MONITOREO Y EVALUACIÓN

## ix. REFERENCIAS

## ANEXOS

## 7. CONCLUSIONES

Finalmente indicamos que, esta actividad debe de ser motivo de nuestra atención desde la academia y sociedad civil organizada; estamos de acuerdo con Ranis & Stewart (2002) cuando evocan que sin crecimiento económico no hay desarrollo, sin embargo, debemos de reconocer también que esa “visión occidental” suele ser muy diferente a la “visión andina” o rural por lo que un acercamiento sociológico, económico y antropológico sería de mucha utilidad para construir una agenda de trabajo, acciones y compromisos contextualizados.

## REFERENCIAS

- CEPLAN – GIZ. (2012). *Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Desarrollo y Cooperación Económica (BMZ) Lima.
- CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Lima.

- INEI. (2010). *Mapa de desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años a nivel provincial y distrital 2009*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima.
- Municipalidad Distrital de Cocas. (2020). *Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Cocas 2020 – 2025*.
- Ranis, G., & Stewart, F. (2002). Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. *Revista de la CEPAL* 78, p. 7-24
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Paidós. Barcelona
- UNESCO. (2011). *Compendio mundial de la educación 2011. Comparación de las estadísticas de la educación en el mundo*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO. Instituto de Estadística de la Unesco. París