



FACULTAD DE ADMINISTRACION

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA GESTIÓN DE LA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA, 2019

**Línea de investigación:
Economía pública e internacional**

Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Administración
Municipal

Autor

Lévano Julca, Julio César

Asesor

Palomino Nieto, Edgardo

ORCID: 0000-0002-8051-3783

Jurado

Polo Cerna, Dora Alejandrina

Riveros Cuellar, Alipio

Castro Vásquez, Eugenio

Palomino Nieto, Edgardo

Lima - Perú

2025



PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA, 2019

INFORME DE ORIGINALIDAD

21 %

INDICE DE SIMILITUD

20%

FUENTES DE INTERNET

9%

PUBLICACIONES

8%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	2%
2	www.slideshare.net Fuente de Internet	1%
3	repositorio.una.edu.ni Fuente de Internet	1%
4	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	1%
5	repositorio.unfv.edu.pe Fuente de Internet	<1%
6	repositorio.unap.edu.pe Fuente de Internet	<1%
7	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	<1%
8	repositorio.autonoma.edu.co Fuente de Internet	<1%
9	web.muniventanilla.gob.pe Fuente de Internet	



Universidad Nacional
Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO
DE INVESTIGACIÓN

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA GESTIÓN
DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA, 2019

Línea de Investigación:
Economía pública e internacional
Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Administración
Municipal

Autor(a):
Lévano Julca, Julio César

Asesor(a):
Palomino Nieto, Edgardo
Código ORCID 0000-0002-8051-3783

Jurado
Polo Cerna, Dora Alejandrina
Riveros Cuellar, Alipio
Castro Vásquez, Eugenio
Palomino Nieto, Edgardo

Lima – Perú
2025

Dedicatoria

Para mi familia, amigos y compañeros. Muchas gracias, siempre...

Índice

Dedicatoria	ii
Índice	iii
Lista de Tablas	5
Lista de Figuras	6
Resumen	7
Abstrac	8
CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	9
1.1 Descripción y Formulación del Problema. -	12
1.2 Antecedentes. –	13
1.3 Objetivos. –	20
1.4 Justificación. -	21
1.5 Hipótesis. -	22
CAPITULO II. MARCO TEÓRICO	23
2.1 Bases teóricas sobre el tema de investigación. -	23
CAPITULO III. MÉTODO	35
3.1 Tipo de investigación. -	35
3.2 Ámbito temporal y espacial. -	38
3.3 Variables. -	38
3.4 Población y muestra. -	38
3.5 Instrumentos. -	39
3.6 Procedimientos. -	40
3.7 Análisis de los datos. -	41
CAPITULO IV. RESULTADOS	42
4.1 La evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. -	42
4.2 Propuesta metodológica para evaluar la gestión de la Municipalidad. -	65
4.3 Aplicación práctica de la propuesta metodológica. -	70
4.4 Interpretación de resultados. -	85
CAPITULO V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	91
5.1 Comparación de los resultados. -	91
CAPITULO VI. CONCLUSIONES	99

CAPITULO VII. RECOMENDACIONES.....	101
CAPITULO VIII. REFERENCIAS	103
CAPITULO IX. ANEXOS.....	105

Lista de Tablas

Tabla 1 Identificación de objetivos.....	68
Tabla 2 Pobreza monetaria según distrito	73
Tabla 3 Número de empresas manufactureras registradas en el 2019	73
Tabla 4 Objetivos identificados con la metodología propuesta	88
Tabla 5 Indicadores definidos con la metodología propuesta.....	88
Tabla 6 Rpta de Esp. - Estructura de la metodología de evaluación de la gestión	92
Tabla 7 Rpta de Esp. - Relevancia de indicadores	94
Tabla 8 Rpta de Esp. - Propuesta metodológica.	95
Tabla 9 Rpta de Esp. - Pertinencia de indicadores.....	98

Lista de Figuras

Figura 1 Anidamiento de Sistemas	25
Figura 2 Modelo Misional	26
Figura 3 Modelo Transformador.....	26
Figura 4 Fases del Proceso de Planeamiento Estratégico	44
Figura 5 Determinación de las variables estratégicas locales.....	46
Figura 6 Determinación de los OEL y de las AEL.	47
Figura 7 Articulación del POI y el PEI.....	48
Figura 8 Articulación de políticas y planes.....	49
Figura 9 Articulación de OE para el Desarrollo Económico Local	51
Figura 10 OE para el Desarrollo Económico Local e indicadores.....	55

Resumen

La presente tesis tuvo como objetivo proponer una nueva metodología, bajo el enfoque de la Teoría General de Sistemas - TGS, para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla y aplicarla en la dimensión del Desarrollo Económico Local durante el año 2019. La investigación fue de tipo aplicada, con un enfoque cualitativo y un nivel descriptivo y exploratorio, e incluyó la validación por parte de expertos. La población de estudio estuvo conformada por el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, así como los indicadores definidos en estos para evaluar la gestión de la municipalidad en el Desarrollo Económico Local. La investigación determinó que la metodología empleada por la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión no es idónea, ya que los indicadores definidos para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local no son pertinentes. Bajo el enfoque de la TGS, se elaboró una propuesta metodológica para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, que comprende cinco etapas: i) Dimensionamiento de la gestión municipal, ii) elección del marco explicativo dimensional, iii) identificación y validación de los objetivos, iv) determinación de los indicadores, e v) institucionalización de la evaluación de la gestión. La aplicación en gabinete de la metodología propuesta demostró ser la más idónea, ya que permitió definir objetivos e indicadores pertinentes para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local.

Palabras clave: sistema, modelo explicativo dimensional, indicadores, evaluación, objetivos, indicadores.

Abstract

The aim of this thesis was to propose a new methodology, based on the General Systems Theory (GST), to evaluate the management of the Ventanilla District Municipality and apply it to the dimension of local economic development during the year 2019. The research was applied in nature, with a qualitative approach and a descriptive and exploratory level, and included validation by experts. The study population consisted of the Institutional Strategic Plan and the Institutional Operational Plan of the Ventanilla District Municipality, as well as the indicators defined in these plans to evaluate the municipality's management in local economic development. The research determined that the current methodology used by the Ventanilla District Municipality to evaluate its management is not suitable, as the indicators defined to evaluate its management in the dimension of local economic development are not pertinent. Based on the GST approach, a methodological proposal was developed to evaluate the management of the Ventanilla District Municipality, comprising five stages: i) Dimensioning of municipal management, ii) selection of the dimensional explanatory framework, iii) identification and validation of objectives, iv) determination of indicators, and v) institutionalization of management evaluation. The application of the proposed methodology in the office demonstrated to be the most suitable, as it allowed for the definition of relevant objectives and indicators to evaluate the management of the Ventanilla District Municipality in the dimension of local economic development.

Keywords: system, dimensional explanatory model, indicators, evaluation, objectives, indicators

I. INTRODUCCIÓN

La gestión municipal es un componente clave en la administración pública, ya que desempeña una labor importante en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 ha señalado la necesidad de establecer un sistema de planificación que defina objetivos claros y medibles. En el contexto de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, se ha identificado una problemática significativa relacionada con la evaluación de su gestión, se ha observado que la misma es deficiente, limitándose a la verificación del cumplimiento de objetivos e indicadores establecidos sin un criterio claro. Esta situación ha llevado a que la evaluación carezca de la pertinencia y relevancia necesaria para contribuir a la mejora integral de la gestión municipal

A lo largo de esta investigación, se ha determinado que la metodología actual utilizada por la Municipalidad Distrital de Ventanilla no es adecuada, ya que los indicadores existentes no reflejan la pertinencia ni la relevancia necesarias para una evaluación efectiva. A través de un enfoque cualitativo y un nivel descriptivo y exploratorio, se analizan el Plan Estratégico Institucional 2019 y el Plan Operativo Institucional 2019 de la municipalidad, así como los indicadores actualmente definidos. Los resultados revelan que la metodología vigente no es idónea, ya que los indicadores utilizados no son pertinentes para evaluar de manera efectiva la gestión en esta dimensión.

Ante esta realidad, es esencial proponer una metodología que no solo evalúe la gestión municipal de manera efectiva, sino que también responda a las necesidades y características específicas de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. La revisión de antecedentes internacionales y nacionales revela un marco conceptual y metodológico que enfatiza la importancia de una evaluación sistémica, sin embargo, se ha observado que las metodologías existentes no abordan de manera adecuada la complejidad y las interrelaciones inherentes a la gestión municipal. Así, se plantea la necesidad de una metodología que contemple la

organización municipal como un sistema, donde la evaluación se realice en función de objetivos claros y pertinentes, fomentando un aprendizaje continuo que respalde la toma de decisiones.

En ese sentido, la presente investigación ha tenido como objetivo principal proponer una metodología para evaluar la gestión de la municipalidad, fundamenta en la Teoría General de Sistemas (TGS), lo que permite abordar la evaluación desde una perspectiva integral, considerando la complejidad de la gestión municipal y la interrelación de sus diversas dimensiones.

La propuesta metodológica incluye cinco etapas: i) dimensionamiento de la gestión municipal, ii) elección del marco explicativo dimensional, iii) identificación y validación de los objetivos, iv) determinación de los indicadores y v) institucionalización de la evaluación de la gestión. La aplicación de esta metodología ha demostrado ser idónea, permitiendo la definición de objetivos e indicadores relevantes para la evaluación en la dimensión del Desarrollo Económico Local de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. Naturalmente, teniendo el TGS un amplio desarrollo y múltiples enfoques, la propuesta metodológica que se plantea no es rígida, por lo que ulteriormente puede servir como un marco de referencia para diseñar metodologías ad-hoc para evaluar intervenciones específicas de la gestión municipal en otras realidades locales. Estos enfoques permitirán probar su validez y cuyos resultados deberán ser examinados en futuras investigaciones. Aunque el objetivo de esta investigación no es aplicar en campo la metodología que se propone para determinar su validez, se ensaya en gabinete su aplicación práctica en la Municipalidad Distrital de Ventanilla, específicamente en la dimensión del Desarrollo Económico Local. Sin embargo, se resalta la necesidad de probar su validez en una realidad concreta, siendo la misma Municipalidad Distrital de Ventanilla un candidato para tal aplicación.

La relación entre los objetivos del estudio y la teoría se establece a través de la aplicación de la TGS, que fundamenta la propuesta metodológica en un marco teórico sólido. Este enfoque permite identificar las interrelaciones entre los diferentes componentes del sistema de gestión municipal y su impacto en el desarrollo económico local, lo que proporciona un marco coherente para el análisis.

El diseño de la investigación se articula en torno a un enfoque cualitativo que busca comprender de manera profunda y detallada la realidad de la evaluación de la gestión en la Municipalidad Distrital de Ventanilla. A través de un análisis descriptivo y exploratorio, se espera identificar las limitaciones del sistema actual y proponer una nueva metodología que contemple las complejidades del entorno municipal.

Las implicancias teóricas de este estudio son significativas, ya que, al proponer una nueva metodología de evaluación, se contribuye al desarrollo del campo de la gestión pública, especialmente en contextos locales. La propuesta metodológica no solo busca describir y analizar la situación actual en la gestión del Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, sino también proporcionar un marco práctico que permita a la Municipalidad gestionar adecuadamente las demás dimensiones en las que interviene.

Las recomendaciones derivadas de este estudio apuntan a la necesidad de que el CEPLAN revise su metodología, incorporando elementos que promuevan un enfoque holístico en la evaluación. Es fundamental que se superen las falencias actuales, donde los indicadores carecen de relevancia y no se sustentan en un marco explicativo dimensional sólido. Al incorporar los conceptos de la TGS, se espera que la nueva metodología no solo mejore la evaluación en Ventanilla, sino que también sirva como modelo para otras municipalidades que enfrentan desafíos similares.

En resumen, la presente investigación no solo tiene como objetivo proponer una metodología para la evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, sino

que también busca contribuir al desarrollo de un enfoque más integral y sistémico en la evaluación de la gestión pública, sentando las bases para una gestión más efectiva y transparente que responda a las necesidades de la ciudadanía.

Finalmente, la estructura del estudio se presenta en un índice que desglosa los apartados que lo componen, proporcionando un esquema claro para el desarrollo de la investigación.

1.1 Descripción y Formulación del Problema. -

1.1.1 Descripción del problema. -

La pertinencia de la gestión pública se analiza a través de los objetivos propuestos y de los resultados obtenidos. Especialmente interesa este último aspecto, pues está indisolublemente ligado a la evaluación de la gestión el cual: “es un proceso de aprendizaje continuo que permite retroalimentar a la planeación sobre la base de análisis y mediciones de resultados de las acciones, como también a la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública” (Mostajo, 2002, p. 40). No obstante, tal como ha quedado sentenciado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 la evaluación de la gestión pública es deficiente, pues existe una “limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades: Como consecuencia de la falta de un sistema de planificación que defina objetivos claros y mensurables”.

Como es de esperarse esta realidad alcanza también a los gobiernos locales, por lo que la evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla no presenta una realidad distinta pudiéndose afirmar que la misma no es pertinente y relevante pues se limita a verificar, semestral y anualmente, el cumplimiento de objetivos e indicadores que han sido establecidos sin criterio alguno salvo aquellos de aspecto metodológico establecidos en la normatividad. Esta realidad origina que la evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla no adquiera su real importancia y que la misma solo se aplique para cumplir con las exigencias

formales, “para no quedar omisos” como se suele decir en el argot público. Asimismo, esta realidad no contribuye a que se mejore la gestión municipal de manera integral, desde un punto de vista sistémico, en cada una de las dimensiones en que las que despliega su accionar. Naturalmente esta situación es preocupante y merece una atención especial, en la medida que nos interesa mejorar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. En este sentido, la evaluación de la gestión municipal debe ser abordada con un enfoque de totalidad, es decir, considerando a la municipalidad como un sistema, de tal forma que la evaluación de la gestión municipal recaiga sobre objetivos e indicadores pertinentes.

Por todo lo expuesto, resulta significativo determinar ¿cuál sería la metodología que debe emplear la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión?

1.1.2 Formulación del problema. -

Concretando el interés de este estudio, específicamente se plantea responder a las interrogantes siguientes:

- ¿Cómo se estructura la metodología de evaluación de la gestión que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla?
- ¿Son relevantes los indicadores que ha definido la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local?
- ¿Cómo debería estructurarse la metodología para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla?
- ¿Cuáles serían los posibles indicadores para evaluar la gestión Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local la aplicando la nueva metodología?

1.2 Antecedentes. –

De la revisión de diversas fuentes: CEPAL, ILPES, Dialnet, se pudo identificar diversas investigaciones que tratan o se relacionan con la evaluación de la gestión:

1.2.1 Antecedentes Internacionales. -

Canel (2018) analizando los diversos casos prácticos de evaluación del “valor público”, identifica que aspectos deben tenerse en cuenta al momento de elaborar o diseñar una evaluación “a la medida” para determinar cuál es el valor público (bien intangible) que aporta una gestión; su investigación tiene como marco teórico el valor intangible de la administración pública. Su objetivo, no es establecer un método de evaluación, por el contrario, su investigación tiene como eje central “la comunicación”, esto es, percibe a la comunicación como un instrumento para “crear valor” en el sentido que esta puede ayudar a acercar a los ciudadanos al que hacer institucional y que estos internalicen la importancia del rol institucional y de la importancia de la intervención que se despliega con lo cual se obtendría del ciudadano su reconocimiento (valor público).

Izquierdo (2015) desarrolla un análisis comparativo sobre la evaluación de la calidad de la gestión pública y servicios públicos que se realiza en España y Perú, concluyendo, en el caso de Perú, que la evaluación de la calidad de la gestión pública es “débil” por diversos factores, entre los que se tiene la existencia de una metodología de evaluación únicamente para medir la calidad objetiva (la que podríamos definir como aquella que pone énfasis en la producción física) y no la calidad subjetiva, recomendando como consecuencia la creación de un organismo o una entidad pública que se encargue de la evaluación de los servicios públicos y que incorpore los dos enfoques: evaluación objetiva y evaluación subjetiva, con lo cual, por sus múltiples ventajas o beneficios (señal de compromiso con la ciudadanía, credibilidad, etc.) coadyuvaría a la modernización de la gestión pública.

Cristóbal y Armijo (2005) han trabajado en conceptualizar la evaluación de la gestión, y de forma amplia han definido lo que es un indicador y establecido su tipología, poniendo énfasis en que los mismos deben ser integrados abarcando las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad, así como los diferentes ámbitos de control del proceso

productivo: insumo, productos y resultado final. Asimismo, han establecido un ciclo para la construcción de indicadores que abarcan un conjunto de nueve pasos ampliamente explicados que va, entre otros, desde la revisión o validación de las definiciones estratégicas de la institución (misión, objetivos estratégicos), e identificar que se mide, hasta la comunicación en informe de los indicadores construidos. En el caso de la definición de los objetivos, señalan, que este surge de absolver una pregunta esencial “¿Qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para tener una acción coherente con la misión? El *que se mide*, va a depender de factores como: tipo de metas que se monitorean, prioridades de información, prioridades de evaluación y de los recursos disponibles. Finalmente, ambos autores, han detallado las principales dificultades y desafíos que existen a la hora de construir y usar indicadores de desempeño, entre los que se menciona la ausencia de objetivos pertinentes y medibles.

Ortegón et al. (2005) han profundizado en el uso de la Metodología del Marco Lógico para la evaluación de los proyectos y programas, acercándonos a sus bases conceptuales, explicando sus pautas metodológicas e ilustrando con un ejemplo su aplicación. Su trabajo visualiza la relación que existe entre la metodología y los diferentes niveles (estratégicos, programáticos y operativos) que involucra el diseño de las políticas y programas con el objeto de articular el nivel meso y micro de la planificación. La definición de las políticas y objetivos estratégicos, sean estos de nivel multisectorial, regional o local, quedan a cargo de las instituciones, los mismos deben estar alineados en una relación técnico funcional, de ahí que los autores precisen que esta metodología no sustituye una mala política tanto que si la metodología se aplica a una política mal formulada esta la reflejará. Los objetivos (fin, propósito, componentes y actividades) e indicadores de los programas o proyectos se determinarán de acuerdo a la naturaleza del programa o proyecto y de la aplicación de sus herramientas analíticas (análisis de los involucrados, análisis del problema, análisis de los objetivos e identificación de alternativas de solución al problema) y se incorporarán a la Matriz

del Marco Lógico.

Un autor que ha enfocado la evaluación de la gestión municipal desde un punto de vista sistémico ha sido Arriagada (2002). Este autor en su manual *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica* propone una metodología orientada a mejorar la gestión municipal mediante la medición del desempeño, en la que se aborda la necesidad de “observar a la organización municipal desde una perspectiva sistémica y no jerárquica, en donde importan más los procesos que las funciones municipales, existiendo la necesidad de absolver cómo, con qué y por qué se producen determinados servicios y no otros, lo cual debe estar sustentado en una teoría que explique la producción de los servicios al interior de la organización municipal y que es lo que se debe medir. De este modo, su propuesta metodológica comprende a) un diagnóstico organizacional, en el cual se evalúa la cultura organizacional para determinar el perfil de la cultura municipal, como punto de partida para la planificación estratégica, b) la planificación estratégica (alineada de abajo hacia arriba) en el que se identifican los procesos claves y los indicadores de cumplimiento, c) el establecimiento de la medición, el cual se realiza sobre procesos claves previamente identificados y d) la operacionalización del sistema de medición, en el que se define como se administrará el sistema de medición del desempeño, y se evalúa aspectos como: disponibilidad de datos, niveles en los que se hará la medición, entre otros. La propuesta metodológica ha sido aplicada a un estudio de caso, concretamente, en la Ilustre Municipalidad de San Felipe, Chile.

Wiesner (2000) desde una visión economicista, ha analizado la función de evaluación identificando las restricciones que impiden un mayor uso de la evaluación de resultados, como se puede desarrollar la misma, y esbozando cual sería la estrategia operacional para su implementación. La primera restricción que identifica es la asociada a las transferencias a sectores específicos que se realizan desde el gobierno central, esto porque por lo general estas transferencias tienen metas de gasto independientemente de la efectividad de los resultados que

se logren. Una segunda restricción que advierte es que el “gasto social” plantea mayores exigencias técnicas lo que dificultaría el desarrollo de la evaluación. Como tercera restricción señala el incremento del gasto público no financiero con lo cual los agentes podrían estimar que no es necesario que las evaluaciones arrojen resultados positivos. Respecto del desarrollo de la capacidad de la evaluación, cabe destacar el análisis de la relación que existe entre la evaluación y los mercados políticos, donde, según destaca, existen potenciales incentivos políticos para establecer evaluaciones en áreas en los que se podrían obtener mejoras. Con relación a la estrategia de operación para la implementación de la evaluación propone un enfoque basado en a) la autoevaluación cuyo incentivo sería la mayor disponibilidad de recursos. y b) en las evaluaciones estratégicas, las cuales estarían vinculadas a las principales prioridades críticas de un país.

Sanín (1999) también desde una visión sistémica, incorpora la noción de la metaevaluación y mesoevaluación en la evaluación de resultados de la gerencia pública, donde la primera se ocupa de evaluar las políticas y planes de carácter de global (planes de desarrollo, programas globales, etc.) y la segunda de evaluar los objetivos en el espacio institucional (mesoespacio: comunidad, territorio, clientes), objetivos que, como es de suponer, responden a este mesoespacio pero que se encuentran conciliados con los objetivos de carácter global, y donde el autor focaliza su atención. Como consecuencia de lo anterior, plantea que toda institución debe ser considerada como un sistema que interactúa con su entorno a través de dos subsistemas: a) un subsistema que recibe insumos y los procesa, que sería la entidad, y b) un subsistema, que comprende el anterior, que se vincula al entorno y en donde se generan los impactos, siendo que la “gerencia institucional”, como él la denomina, debe encargarse de atender y articular los dos subsistemas. “El ciclo de la gerencia pública” y el “control gerencial” serían los procesos que articularían los dos subsistemas. En el caso del primero la secuencia sería primero identificar los resultados (para la definición de los objetivos institucionales

propone el método de desagregación), segundo entregar productos, y tercero ejecutar proyectos los cuales institucionalizarían los procesos, en el caso del segundo, se contaría con cinco instancias de control: 1) evaluación de resultados, 2) control de procesos, 3) control de proyectos, 4) la evaluación ex-post y 5) la evaluación estratégica; las cuatro primeras corresponderían al ámbito de la mesoevaluación y la quinta a la metaevaluación. La definición de los indicadores se basa en elegir al que mejor expresen la naturaleza del resultado que se quiere medir.

1.2.2 Antecedentes Nacionales. -

Quiroz (2022) propone una metodología basada en encuestas para medir el nivel de la gestión de la Municipalidad Provincial de Chota, del Departamento de Cajamarca. Para ello hace uso de diversas categorías de la gestión pública: mejora continua, planeamiento estratégico, etc. para utilizar diversos indicadores: eficiencia, eficacia, colaboración, transparencia y ética, cuyos encuestados deben puntuar (escala: alto, regular, bajo, muy bajo). La puntuación permite determinar, según el número de puntos que se haya tenido en la escala, si la Municipalidad puede considerarse o no eficiente, eficaz, si prevalece o no la colaboración institucional o si la percepción de los trabajadores sobre la prevalencia de actos no éticos es alta o baja.

Quispe y Vilca (2021) han analizado el desempeño y eficiencia del sector público peruano comparándolo con otros países de la región. Su análisis empieza reseñando a Bonnefoy y Armijo quienes han expresado que la evaluación del desempeño y la eficiencia de la gestión pública es el tema central de los decisores en las entidades públicas. Asimismo, señalan que al principio la evaluación se preocupó en generar procedimientos para la definición de indicadores de insumos y productos, usualmente asociados al proceso presupuestario, para medir la eficiencia en diversos sectores y que en la actualidad se emplean indicadores compuestos para medir el desempeño y eficiencia del sector público. Sobre la base de lo

señalado, Quispe y Vilca aplican ambos indicadores para medir el desempeño y la eficiencia del sector público peruano considerando diversas variables: corrupción, desigualdad salarial, inflación, desempleo, etc. Sus resultados permiten concluir que el sector público peruano ocupa el tercer lugar en el nivel de desempeño y eficiencia rechazándose, en el caso de este último, la hipótesis que Perú se puede calificar como un país ineficiente.

Nelson (2003) también aborda el diseño de un sistema de evaluación de la gestión señalando que esta forma parte del proceso de Programación Estratégica Multianual del Sector Público siendo su etapa crítica la formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales toda vez que en ella se definen los elementos orientadores esenciales del que hacer público (Misión, Visión, Objetivos, etc.) así como los indicadores. De acuerdo a lo que señala, este sistema de evaluación de la gestión comprende dos etapas para la definición de indicadores enfocados en el análisis económico: i) la identificación de las unidades programáticas, para lo cual la entidad debe valerse de la Estructura Funcional Programática y de la Estructura Institucional, la combinación de ambas permite identificar que hacen las entidades públicas, y ii) la definición de los indicadores, siendo esta la más compleja al involucrar el concepto de “evaluación sistémica” que consistiría en que los indicadores (de insumo, producto, resultado e impacto) estén presentes en todas las fases de la ejecución de las actividades que realizan las entidades públicas. El sistema de evaluación de la gestión entraría en funcionamiento con el registro y seguimiento de los indicadores de insumo y producto.

Mostajo (2002) reflexionando sobre el “sistema de evaluación” como uno de los componentes esenciales en todo proceso de modernización de la gestión pública, indica que “una eficiente asignación de recursos requiere de un proceso estructurado y permanente de evaluación”, lo cual promueve la eficiencia asignativa de los recursos públicos, en razón del cual estos sistemas de evaluación deben ser un proceso sistemático de análisis de resultados.

En contraste, señala, que en Perú la evaluación es una “dimensión deficitaria por no decir inexistente”.

Como se ha podido apreciar las investigaciones que han sido realizadas en torno a la evaluación de la gestión la han abordado para resaltar su importancia, poner énfasis en los aspectos general de su implementación o para poner sobre la mesa las restricciones que existen para un mayor uso; como excepción, Arriagada ha realizado un estudio aplicado interesante que ha tenido por objetivo establecer y aplicar una metodología cuyo énfasis, pese a que ha abordado a la entidad como sistema, ha recaído finalmente en los procesos y el sistema ha sido dejado de lado, por lo que la evaluación ha sido tratada como un elemento que discurre por el camino trazado por los criterios de la gerencia pública (articulación vertical y horizontal). En ese sentido, no se han realizado investigaciones que hayan tenido por objeto proponer una metodología para la evaluación de la gestión con un enfoque sistémico ni que su aplicación, a nivel de gabinete, se halla realizado en la Municipalidad Distrital de Ventanilla por lo que esta tesis se propone llenar el vacío de conocimiento que existe con relación a ella siendo su alcance teórico y metodológico.

1.3 Objetivos. –

Son objetivos de la investigación, los siguientes:

1.3.1 Objetivo General. –

- Proponer una metodología para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

1.3.2 Objetivos Específicos. -

- Explicar cómo se estructura el proceso de evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

- Determinar la relevancia de los indicadores definidos por la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local.
- Determinar la estructura de la propuesta metodológica para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Definir los indicadores para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local aplicando la nueva metodología.

1.4 Justificación. -

Con el propósito de contribuir a destacar la problemática formulada, y sobre todo coadyuvar a su solución reconociendo su trascendencia en la gestión municipal, en la presente investigación se sustenta y propone una metodología para evaluar la gestión municipal el cual tiene como fundamento la Teoría General de Sistemas - TGS. En ese sentido, durante el desarrollo de la presente investigación se recurrirá a los principales conceptos de la TGS para sustentar los aspectos más relevantes de la metodología de evaluación de la gestión municipal que se propone. Naturalmente, teniendo el TGS un amplio desarrollo y por lo tanto múltiples enfoques, la propuesta metodológica que se plantea no es rígida por lo que posteriormente puede servir como un marco de referencia para diseñar metodologías ad-hoc para evaluar intervenciones específicas de la gestión municipal de otras realidades locales que le permitan probar su validez y cuyos resultados tendrán que examinarse ampliamente en otras investigaciones. Por lo señalado, sin dejar de lado que no es objetivo de la presente investigación aplicar en campo la metodología que se propone para determinar su validez, en la presente investigación se ensaya en gabinete, su aplicación práctica en la Municipalidad Distrital de Ventanilla, específicamente en la dimensión del Desarrollo Económico Local, sin embargo, se salvaguarda la necesidad de probar su validez en una realidad concreta, pudiendo

ser la misma Municipalidad Distrital de Ventanilla.

1.5 Hipótesis. -

Para la presente investigación no se requerirá que se formule hipótesis alguna.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Bases teóricas sobre el tema de investigación. -

2.1.1 *La Teoría General de Sistemas (TGS).* -

Como sabemos, el entendimiento de los sistemas se ha vuelto un punto clave en las labores de investigación; los campos de estudio a los que puede ser aplicado es amplísimo, alcanzando inclusive el análisis organizacional.

La idea de la Teoría General de Sistemas fue desarrollada por L. Von Bertalanffy alrededor de 1930, posteriormente un grupo de personas unieron sus inquietudes en lo que se llamó la Sociedad para la Investigación de Sistemas Generales, establecida en 1954 junto con Anatol Rapoport, Kenneth Boulding, Ralph Gerard y otros. Esta teoría, representa una metodología de análisis para abordar el entendimiento de la realidad, un “todo contra todo”, identificando las partes que actúan interrelacionándose entre sí, las jerarquías existentes, sus atributos, el flujo de entrada y salidas, la ubicación de los mecanismos de control, etc., siendo -en general- el enfoque más completo que permite entender cómo se desarrollan los sistemas y su entorno. De este modo una visión sistémica, debería permitirnos conocer las cualidades que solo existen en la totalidad de los elementos que la componen, cualidades que no podrían ser identificadas si estos elementos se analizan de manera individual (Flórez y Thomas, 1993, p. 121). Esto es especialmente importante al momento de abordar un estudio sobre la evaluación de la gestión de una organización como lo es una municipalidad, pues se hace hincapié en la necesidad de abordar su implementación comenzando por mirar a la municipalidad en su totalidad para continuar con el estudio de las partes del mismo. Lo anterior implica recurrir a un modelo de sistema que explique cómo se determinan y logran los objetivos. En ese sentido, este estudio parte de la premisa que la evaluación de la gestión debe estar asociado al modelo de sistema misional dado que él nos explica no solo como se determinan y logran los objetivos, sino que además nos ayuda a identificar qué elementos contribuyen a ello, como son la

homeostasis y la neguentropía. Algunas características propias de los sistemas son las siguientes:

2.1.2 Sistema. -

Si bien su definición es harta conocida, diremos que un sistema es un conjunto de elementos que forman una estructura y que se encuentran actuando interrelacionadamente para lograr un fin (Bertalanffy, 1989, p. 54). Cabe aclarar que los elementos que componen un sistema, no se refieren solo a los elementos como objetos, sino también a su naturaleza funcional. De este modo, las cosas o partes pasan a ser funciones básicas realizadas por el sistema. En tal sentido, los sistemas son sistemas porque la funcionalidad de sus elementos hace que estos a su vez se relación entre sí, con sus atributos y/o con su ambiente para cumplir con determinados objetivos, conformando una totalidad.

2.1.3 Totalidad. -

El enfoque de sistemas es un tipo gestáltico de enfoque, que hace frente al “todo” contra todos sus elementos de forma interrelacionada. De esto se desprende que la visión del investigador al momento de abordar, por ejemplo, la solución de problema, antes primero deba comprender la interrelación que subyace entre los elementos del sistema a los que se asocia el problema.

2.1.4 Sistemas abiertos. -

Los sistemas abiertos son los que se encuentran en continua interacción con su ambiente, transformando entradas en salidas. Así, queda claro que una organización es un sistema abierto puesto que intercambia recursos con el ambiente (humanos, materiales, etc.) adquiriendo en este proceso determinados estados y un nivel de influencia y adaptación según su complejidad.

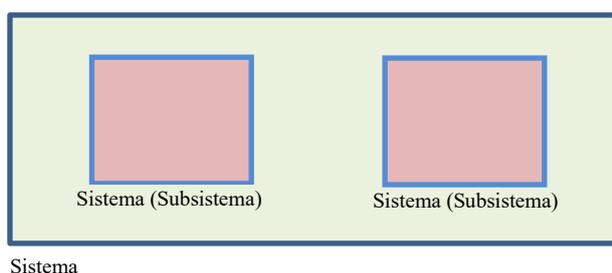
2.1.5 Anidamiento de sistemas. -

Todos los sistemas pueden ser considerados como elementos de otros sistemas

sucesivamente formando jerarquías. “La cantidad de anidamientos de sistemas en otros sistemas que se emplea en cualquier análisis dependerá de la naturaleza del problema que se investiga, de la profundidad del análisis que se pretende” (Shoderbek Ch et al., 1980, p. 27). Habría que añadir, que el análisis también dependerá del nivel de interrelaciones que hayan establecidos estos sistemas y de los límites de los mismos.

Figura 1

Anidamiento de Sistemas



Entonces, lo que hace que un conjunto de elementos sea visto como un sistema o subsistema es el punto de vista del observador. Aquello que constituye el “todo” del estudio, análisis, diseño, operación, crítica, evaluación, etc. del observador es un sistema. Sus elementos integrantes son subsistemas en ese mismo momento.

2.1.6 Búsqueda de objetivos (Propósito). -

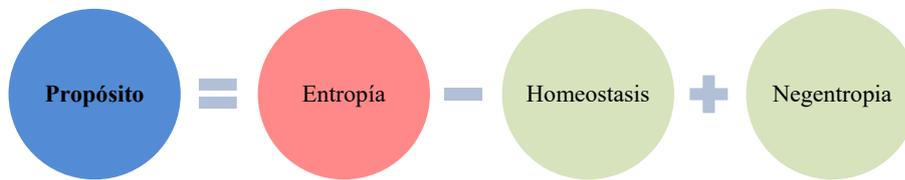
Los objetivos son inherentes a los sistemas y expresan la razón por la que existen. El cumplimiento de estos objetivos asegura la vida del sistema. En sistemas abiertos, los objetivos, por el anidamiento de sistemas, son insumos esenciales para el cumplimiento de los objetivos de otros sistemas, estableciéndose una dependencia crítica. Conforme a ello, resulta esencial identificar cuáles son los objetivos primordiales del sistema¹ (o insumos esenciales que debe proporcionar a otros sistemas) y operacionalizar acciones que permitan evaluar cómo se desempeña un sistema en la concreción de sus objetivos. La búsqueda de objetivos proporciona

¹ Los objetivos primordiales del sistema, dependiendo de su naturaleza pueden adquirir diversas formas: información, bienes, servicios, etc.

un modelo que considera la entropía, homeostasis y negentropía.

Figura 2

Modelo Misional



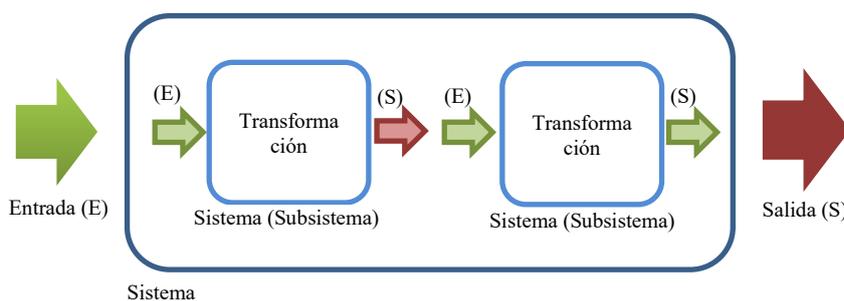
Conforme al modelo, se pueden identificar tres tipos de objetivos: i) misionales, vinculados a la razón de ser del sistema, ii) estratégicos, vinculados a la mitigación de amenazas y iii) tácticos, vinculados a las adaptaciones que deben impulsarse al interior del sistema.

2.1.7 Proceso (Salidas - Entradas). -

La búsqueda de objetivos implica que todo sistema es pues un transformador de entradas en salidas. Sus elementos están ligados mediante diversas interrelaciones. Estas interrelaciones asumen, a su vez, la forma de entradas y salidas. Básicamente a la actividad que consume recursos para generar una salida se le denomina proceso.

Figura 3

Modelo Transformador



2.1.8 Entropía. -

Se refiere a la desorganización que sufren los sistemas afectando su normal funcionamiento, y por lo tanto la capacidad de alcanzar sus objetivos. La entropía tiene su origen en las contradicciones internas y externas del sistema (amenazas). Aquí hay que

precisar, que la desorganización se refiere a la ruptura de las interrelaciones de los elementos del sistema (entradas y salidas) impidiendo el intercambio de energía.

2.1.9 Homeostasis. -

Es la capacidad de adaptación de los sistemas para compensar los efectos de la entropía y mantener el óptimo funcionamiento de sus elementos. Esta adaptación puede afectar funciones, recursos, estructuras, etc. De su relación con la entropía se desprende que la homeostasis solo es tal, cuando se vincula a actividades que contribuyan a la supervivencia del sistema. La homeostasis por sí misma no asegura la supervivencia del sistema, contribuye solo al normal funcionamiento del sistema otorgándole una estabilidad estacionaria.

2.1.10 Control. -

La TGS, determina que todo sistema cuenta con un mecanismo de control, para asegurar la supervivencia del sistema (cumplimiento de objetivos). Este sistema de control proporciona la información necesaria para que se hagan los ajustes necesarios a fin que el sistema no sea destruido. El control supone tres elementos activos: obtención de valores, verificación de los mismos, y determinación de los ajustes que se deben de llevar a cabo.

2.1.11 Modelo. -

Arnold y Osorio señalan que “los modelos son constructos diseñados por un observador que persigue identificar y mensurar relaciones sistémicas complejas. Todo sistema real tiene la posibilidad de ser representado en más de un modelo. La decisión, en este punto, depende tanto de los objetivos del modelador como de su capacidad para distinguir las relaciones relevantes con relación a tales objetivos. La esencia de la modelística sistémica es la simplificación. El metamodelo sistémico más conocido es el esquema input-output” (1998, p. 46). En ese sentido, el análisis sistémico requiere hacer uso de modelos para simplificar el comportamiento de los sistemas.

2.1.12 Relación. -

La relación es aquella que sucede entre los elementos de un sistema, sus funcionalidades y el entorno. La comprensión de estas relaciones nos permite conocer cómo se desarrolla y desarrollará el sistema o parte de él, que acciones sinérgicas se suceden y deben sucederse. Esto responde a la definición que *el todo no es igual a la suma de todas las partes*, algo que es necesario entender cuando se trata de intervenciones públicas que se realizan en entornos complejos en los que se quiere incidir. Lo señalado implica entonces contar con un marco explicativo dimensional que interprete la relación de los elementos de los sistemas y que ayude a captar como se organiza la realidad. Este marco explicativo dimensional puede ser una teoría, una hipótesis, o una doctrina, etc. del campo de conocimiento.

2.1.13 Atributo. -

Se entiende por Atributo, a las características y propiedades estructurales o funcionales que caracterizan a las partes o componentes de un sistema. Los atributos pueden ser definidores o concomitantes: los atributos definidores son aquellos que nos permiten diferenciar un sistema o elemento del sistema de otro, los atributos concomitantes son aquellos que existiendo o inexistiendo, no nos permite diferencia un sistema de otro. A su vez, los atributos son cualitativos o cuantitativos, y estos últimos se asocian a dimensión y magnitud.

2.1.14 La Municipalidad como sistema. -

Considerando que la Municipalidad es una organización, pueden identificarse en ella, todas las características propias de los sistemas que se han mencionado y proceder a su modelamiento. Los elementos básicos de un sistema que deben identificarse en una organización para la definición de indicadores desde una visión sistémica son: búsqueda de objetivos, procesos, homeostasis, entropía y control.

2.1.15 Evaluación de la gestión. -

Si bien los indicadores nos proporcionan información sobre una determinada medición, la mera recepción y procesamiento de dicha información no puede entenderse como una

evaluación realizada. La evaluación implica un juicio de valor respecto a cómo se ha ejecutado una determinada acción. Al respecto, Sánchez (2003) señala que “la evaluación del desempeño es la medición de los logros obtenidos en comparación con los objetivos y normas acordados” (p. 37).

Otra definición de la evaluación con énfasis en su instrumentalización y el manejo de la información es la que propone Guzmán (2007):

Las evaluaciones, distinguiéndolas del concepto más general o genérico, corresponden a estudios, exámenes o revisiones técnicas, que, haciendo uso de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, tienen por finalidad construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas, como un programa, y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos (p. 13).

Por su parte el Ministerio de Economía y Finanzas (2019) ha definido la evaluación como “el análisis de la efectividad de las intervenciones respecto del resultado esperado, de la eficiencia asignativa, de la eficiencia en la provisión de los servicios, y de la eficiencia de los procesos de soporte críticos”.

Una definición interesante es la propuesta por Shack (2003), pues hace referencia a un elemento importante en toda evaluación: la temporalidad de las intervenciones:

La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención y busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión (p. 40).

No obstante, las definiciones mencionadas no incorporan en su definición el enfoque de sistemas, en ese sentido, a fin de incorporar dicho enfoque, y conforme a las características de los sistemas que se han identificado, diremos que la evaluación de la gestión *es la determinación del cumplimiento de los objetivos misionales estratégicos y tácticos una vez culminados los procesos organizacionales e intervenciones, que las entidades públicas realizan o deben realizar² en sus diferentes dimensiones de gestión.*

2.1.16 Dimensiones de la evaluación de la gestión. -

Las más conocidas son: eficacia, eficiencia, calidad y economía. Las dimensiones son categorías que reflejan aspectos del interés público. En ese sentido, la evaluación de la gestión, debe recaer por lo menos en uno de ellas. Debe tenerse en cuenta que dichas dimensiones no son exhaustivas, por lo que conforme vaya evolucionando la gestión pública se irán agregando nuevas dimensiones. Asimismo, debe enfatizarse, que dichas dimensiones no deben ser el fin en sí mismo de la evaluación de la gestión. Finalmente, estas dimensiones no deben confundirse con las dimensiones de la gestión pública.

2.1.17 Indicadores. -

Los indicadores son los instrumentos que se emplean para obtener la información situacional de un atributo del sistema y resultan indispensable para la evaluación de la gestión. Con relación al indicador la Federación Española de Municipios y Provincias (2003) señala:

Un indicador es una magnitud asociada a una característica que permite, a través de su medición en periodos sucesivos y por comparaciones con el estándar establecido, evaluar periódicamente dicha característica y verificar el cumplimiento de los objetivos (estándares) establecidos para el servicio. Son medidas cuantificadas internas que indican el nivel de cumplimiento de unos

² En el caso de la Gestión Pública, lo que se está obligado hacer o el imperativo que exige actuar de un determinado modo en cualquier nivel de gobierno, lo encontraremos en las normas de creación y/o demás complementarias que regulan la actuación general y particular de las Entidades Públicas de dichos niveles. Así, en lo que concierne a los Gobiernos Locales dicha obligación lo encontraremos descritas de manera clara en la Ley N° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.

objetivos dados.

Por su parte la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2000) define al indicador como “la unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos”

El Ministerio de Economía y Finanzas (2015), autoridad de la gestión presupuestaria en el Perú, define el indicador como “Un enunciado que define una medida sobre el nivel de logro en el resultado, los productos y/o actividades”

Para evitar confusiones entre el indicador, la magnitud o la unidad de medida, definiremos al indicador, como el instrumento de control, que proporciona información respecto de la magnitud del atributo de un determinado proceso organizacional o intervención que las entidades públicas realizan.

2.1.18 Beneficios del uso de los indicadores. -

Los beneficios de la medición y evaluación a través de indicadores son múltiples y se pueden mencionar los siguientes:

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación.
- Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios: eliminar tareas innecesarias o repetitivas, tramites excesivos o se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales.
- Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.

- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimientos al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.

Nota. Fuente: BONNEFOY, Juan Cristóbal, Marielena ARMIJO. “Indicadores de desempeño en el sector público”, Manual N° 45 del ILPES. Santiago de Chile. 2005

2.1.19 Dificultades en la evaluación de la gestión. -

La evaluación de la gestión pública, como cualquier acción de naturaleza pública, no está exenta de dificultades asociadas por lo general a su diseño y al momento de su implementación. Estas dificultades van a variar en intensidad y en características, entre otros aspectos, en razón del tipo de entidad pública, del estilo de gerencia, de los objetivos perseguidos, del nivel de gobierno, de la metodología empleada y de su ubicación en la estructura del estado. Es así que, entre las dificultades más comunes en torno a la evaluación de la gestión municipal, se han identificado las siguientes:

- La definición del horizonte estratégico es más una labor empírica que racional.
- Inadecuada definición de los objetivos a alcanzar
- Débil o inexistente relación de causalidad entre los objetivos y los productos que deben contribuir al cumplimiento de los mismos.
- Los indicadores no son pertinentes al encontrarse asociados a objetivos que carecen de causalidad.
- La evaluación de la gestión es más una labor formal que estratégica por lo que no contribuye a la toma de decisiones lo que lo hace irrelevante.

Desde luego, se pueden mencionar otras dificultades, como las vinculadas a la técnica en la construcción de los indicadores, a las operativas referidas a la carencia de procesos y procedimientos idóneos, o las que surgen del mercadeo político, etc. y que todas son necesarias

de abordar. Sin embargo, en la práctica cuando se ha tratado de dar solución a dichos problemas estos se han abordado individualmente lo que no ha permitido visualizar la relación existente entre ellos. Se requiere entonces aprovechar las ventajas que ofrece una visión holística para la solución de los problemas asociados a la evaluación de la gestión: comprensión integral de la realidad, comprensión de la influencia de las amenazas en el cumplimiento de los objetivos del sistema, contar con un marco cognitivo, entre otros.

2.1.20 ¿Pero qué evaluar? -

Identificar lo que se debe evaluar no ha sido siempre una tarea fácil, la experiencia demuestra que desde la aparición de la necesidad de evaluar la gestión pública la misma no ha tenido un derrotero único que le permita asegurar estándares adecuados y obtener los beneficios esperados, sea por su mala práctica, porque existen intereses creados, por su débil institucionalización o su poco desarrollo, etc. En ese sentido, surge la pregunta ¿hacia dónde debe orientarse la evaluación de la gestión? Sin duda la respuesta seguirá siendo la misma por mucho tiempo: a verificar el cumplimiento de determinados objetivos, lo que no implica que deba considerarse como objetivo cualquier definición. La TGS ayudar a ubicar la evaluación recurriendo al modelo misional: Un sistema puede tener uno o varios propósitos que explican su razón de ser, por lo que debe estar en constante adaptación (homeostasis) a fin de no ver disminuida la capacidad (entropía) de cumplir con estos propósitos. No obstante, la adaptación no es suficiente, pues se debe mitigar los eventos (negentropía) que provocan la disminución de su capacidad y amenazan la vida del sistema. De esto se desprende que todo sistema cuenta diferentes objetivos, a estos objetivos los llamaremos: a) objetivos misionales, los cuales están asociados a las salidas que son entregados a sistemas de mayor jerarquía, b) objetivos estratégicos, los cuales están asociados a la identificación y reducción de las amenazas y c) objetivos tácticos, que se asocian a la adaptación del sistema y sus elementos. Adicionalmente, la presente investigación plantea que es necesario hacer uso de un marco cognitivo, que medie

entre la realidad y el interventor, y entregue a este último una construcción teórica precisamente de esa realidad y se obtenga de ella los aspectos que serán sometidos a evaluación dándole contenido al modelo misional lo cual evitaría una evaluación empírica de la realidad. Este aspecto se desarrollará más adelante.

III. MÉTODO

3.1 Tipo de investigación. -

Teniendo en cuenta que con la presente investigación se trata de resolver un problema práctico el tipo de investigación será aplicada (Hernández et al., 2014). Este tipo de investigación permitirá abordar de manera integral la problemática de evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

El enfoque de investigación será cualitativo y se opta por él para analizar críticamente la metodología que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión y evaluar su relevancia. Asimismo, la flexibilidad de enfoque de investigación cualitativo permitirá comprender los enfoques de evaluación existentes y proponer una nueva metodología basada en la Teoría General de Sistemas y que con esta nueva metodología se propongan nuevos objetivos e indicadores para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local sin la necesidad de cuantificar datos numéricos. Este enfoque cualitativo proporcionará una base sólida para el desarrollo de recomendaciones concretas y contextualmente relevantes para mejorar la evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, al tiempo que garantiza la inclusión de diversas perspectivas en el proceso de investigación.

El nivel de investigación será descriptivo y exploratorio dado que ajusta a los objetivos de esta investigación y se empleará para caracterizar en detalle la metodología actual que utiliza para evaluar su gestión la Municipalidad Distrital de Ventanilla, así como los objetivos e indicadores establecidos en sus planes que han sido obtenidos con dicha metodología. El nivel de investigación descriptivo y exploratorio permitirá indagar y comprender nuevas perspectivas sobre la problemática planteada y generar conceptos para proponer una nueva metodología para evaluar la gestión de la municipalidad.

La ausencia de hipótesis se justifica por el tipo de investigación, la complejidad del

contexto de la evaluación de la gestión municipal, la necesidad de flexibilidad metodológica dada la diversidad de factores involucrados en la evaluación de la gestión municipal que pueden variar significativamente y la orientación descriptiva del estudio. Es decir, no se busca establecer relaciones causales ni probar hipótesis específicas, sino más bien proporcionar una descripción detallada y comprensiva de la situación actual y de la nueva propuesta metodológica desde una perspectiva cualitativa.

Con relación al diseño de la investigación, una de las ventajas del enfoque de investigación cualitativo, es que permite un diseño de investigación flexible en el sentido que se puede ir construyendo durante la realización de la investigación (Hernández et al., 2014). En ese sentido, para la presente investigación se plantea utilizar un diseño de investigación descriptivo porque permite analizar y caracterizar en detalle la metodología actual y los objetivos e indicadores utilizados por la Municipalidad. Al mismo tiempo, se empleará un diseño exploratorio para proponer una nueva metodología y evaluar su viabilidad y efectividad en comparación con la metodología actual. Este enfoque mixto permitirá obtener una comprensión completa del problema de investigación y generar recomendaciones prácticas para mejorar la evaluación de la gestión municipal.

El estudio comenzará con una fase descriptiva en la que se recopilarán datos sobre la metodología actual que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión y se llevará a cabo un análisis detallado de su aplicación y resultados en la dimensión del Desarrollo Económico Local. Posteriormente, se procederá a una fase exploratoria en la que se propondrá una nueva metodología basada en la Teoría General de Sistemas y con esta nueva metodología se propondrán nuevos indicadores para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local. La metodología y los indicadores que emplea la municipalidad se contrastarán con la nueva metodología y los nuevos indicadores. Finalmente, se elaborarán recomendaciones específicas para mejorar la evaluación

de la gestión de la Municipalidad en el Desarrollo Económico Local, basadas en los hallazgos del estudio y la retroalimentación de los interesados clave. Durante este proceso, la aplicación práctica de la nueva metodología, es decir, la definición de la propuesta de nuevos indicadores se realizará exclusivamente en un entorno controlado de gabinete.

La decisión de no llevar a campo la aplicación práctica de la nueva metodología se basa en consideraciones de viabilidad operativa, control del entorno, limitaciones de tiempo y recursos, así como en la solidez del enfoque teórico y los conceptos iniciales desarrollados. La aplicación práctica en campo implicaría un despliegue logístico considerable, que podría ser costoso y consumir recursos significativos de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. Además, implicaría la coordinación con múltiples servidores de la municipalidad y la gestión de posibles obstáculos operativos en el entorno real propios del quehacer de la gestión municipal. Dado que la nueva metodología se fundamenta en un enfoque teórico sólido y se ha desarrollado a partir de conceptos iniciales bien establecidos tomados de la Teoría General de Sistemas, y que el alcance de la investigación se limita al desarrollo teórico y metodológico, es posible realizar una aplicación práctica en un entorno controlado de gabinete, sin necesidad de llevar a cabo una aplicación práctica en campo en la propia municipalidad, siendo ideal que previo a su aplicación práctica sea sometida a revisión por un panel de especialistas en materia de gestión pública.

El panel de especialistas que evaluará la presente investigación aplicará criterios rigurosos, lo que asegurará una evaluación profunda y detallada de la metodología propuesta. La retroalimentación de estos especialistas proporcionará una validación cualitativa robusta. Además, la implementación y validación en campo se consideran etapas futuras, que se llevarán a cabo una vez que la metodología haya sido retroalimentada con la evaluación del panel de especialistas. Este enfoque permite centrar los recursos y esfuerzos en la creación de una metodología bien fundamentada, que estará mejor preparada para ser validada empíricamente

en fases posteriores.

Por lo tanto, se justifica que la validación de los especialistas en materia de gestión pública es adecuada y suficiente para la fase actual de la investigación, evitando la necesidad la validación en campo en este momento.

3.2 Ámbito temporal y espacial. -

Considerando que la presente investigación plantea que la aplicación práctica de la propuesta metodológica que formula se realice en la dimensión del Desarrollo Económico Local, se ha elegido a la Municipalidad Distrital de Ventanilla por su especial ubicación geográfica que la convierte uno de los pocos distritos con ventajas comparativas dado su cercanía con el Terminal Portuario del Callao y con el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, ventajas comparativas que deben ser aprovechadas por las autoridades locales para desarrollar su economía local definiendo aplicando una metodología de evaluación de sus gestión que le permita definir objetivos e indicadores relevantes.

Asimismo, se revisarán los documentos de gestión resultantes del proceso de planeamiento estratégico del año 2019 de la Municipalidad Distrital de Ventanilla dado que de ellos se puede conocer cómo se estructura el proceso de evaluación de la gestión de la municipalidad. Para fines de la presente investigación se considera especialmente importante dicho año dado que el POI del 2019 de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, coincide con el inicio de la vigencia del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad el cual abarca el periodo 2019-2022, lo cual ofrece una ventana de oportunidad para analizar el alineamiento, a través de sus objetivos, entre dichos documentos de gestión, así como la relevancia de los indicadores que se han definido.

3.3 Variables. -

No se han definido variables.

3.4 Población y muestra. -

Teniendo en cuenta que el foco de la investigación, definido en la descripción y formulación del problema, tiene por objeto explicar cómo se estructura el proceso de evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, la población estará conformada por el Plan Estratégico Institucional - PEI y el Plan Operativo Institucional - POI de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la presente investigación analizará la relevancia de los indicadores definidos por la Municipalidad, para evaluar su gestión, se tendrá como población al conjunto de indicadores que la Municipalidad haya definido en su Plan Estratégico Institucional y su Plan Operativo. En este caso, la muestra será de tipo no probabilística (muestreo intencionado), por lo que se seleccionarán los indicadores que emplea la Municipalidad para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local.

3.5 Instrumentos. -

Para efectos de la presente investigación la técnica de recolección de datos que se aplicará será el *Análisis documental o de contenido*, esta técnica basa su aplicación en una exhaustiva revisión documental para obtener información. En ese sentido, la aplicación de esta técnica para la presente investigación se torna adecuada dado que la investigación se centra en obtener información respecto de cómo se estructura el proceso de evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla y la relevancia de los indicadores definidos. La aplicación de esta técnica de recolección de datos permitirá especialmente en obtener información del proceso y las etapas de la metodología que emplea la municipalidad para evaluar su gestión, de la aplicación de esta metodología en la dimensión del Desarrollo Económico Local y de las características de los indicadores definidos en dicha dimensión. Asimismo, se aplicará como técnica de recolección de datos la encuesta, lo que permitirá que un panel de especialistas en materia de gestión pública valide los resultados de la investigación.

Como instrumento de recolección de datos se elaborará y aplicará una Guía

Estructurada de Análisis. De este modo, la guía permitirá recopilar información detallada sobre la metodología que aplica la municipalidad para evaluar su gestión, así como, conocer que criterios emplea la municipalidad para evaluar la relevancia de los indicadores que define, asimismo, como instrumento de recolección de datos se aplicará un cuestionario con preguntas estructuradas y abiertas vinculados a los objetivos de la investigación. Se adjunta Matriz de Consistencia (Anexo A).

3.6 Procedimientos. -

El desarrollo del procedimiento de recolección de datos comprenderá lo siguiente: i) identificación de los documentos de análisis; que consistirá en identificar los documentos de gestión que se encuentren asociados al proceso de evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. Estos documentos, podrán ser, además del Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional del periodo 2019 de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, ordenanzas, resoluciones, actos de administración interna, u otros documentos que tengan incidencia en el proceso de evaluación de su gestión, ii) selección de documentos de análisis; una vez identificados los documentos de análisis, se procederá a la exploración y revisión y del contenido de los mismos, a fin de identificar en ellos criterios o argumentos que tengan relación directa o indirecta e incidencia en el proceso de evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, se establecerá un tiempo específico para la revisión y exploración de cada documento, y iii) aplicación de la Guía Estructura de Análisis; una vez seleccionados los documentos de análisis, se procederá, a analizar y contextualizar los criterios o argumentos identificados para dar respuesta a las preguntas planteadas en la guía. Se elaborará una guía por cada documento de análisis identificado. En cada guía se hará un resumen respecto de las preguntas pudieron resolverse. Una vez obtenido los resultados, para enriquecer la discusión de resultados se procederá a solicitar a los especialistas a resolver el cuestionario.

3.7 Análisis de los datos. -

Para el análisis de los datos, se organizará la información recopilada en función a las categorías de análisis de las guías. Luego de ello, se discriminará la información obtenida según su fiabilidad para generar conocimiento certero, para ello se tendrá en consideración su fuente, el autor, la experiencia del autor, etc. Culminada la discriminación, se procederá a clasificar los datos, en el caso del “proceso para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla” se establecerá si la información recopilada se refiere a de todo el proceso o a una parte de él, asignándole un nivel de importancia en función del cual se incorporará en el desarrollo de la investigación. Luego de ello, se realizarán tres análisis básicos: análisis de relación para comprender el carácter holístico de la intervención, análisis de causalidad para identificar si los objetivos propuestos guardan coherencia con la intervención y el cambio deseado y, análisis de pertinencia que recaerá sobre los indicadores. Estos análisis nos ayudarán a comprender las limitaciones en la evaluación de la gestión de la Municipalidad. Adicionalmente, durante el proceso de análisis de datos se podrá consultar diversas fuentes de información para asegurar que el análisis de datos sea consistente. Finalmente, se contrastará e incorporará en la discusión de resultados la respuesta de los cuestionarios desarrollados por los especialistas a fin de reforzar la validez de los hallazgos apoyándolos o refutándolos.

IV. RESULTADOS

4.1 La evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. -

4.1.1 *El Sistema de Planeamiento Estratégico.* -

El artículo 2 de la Ley N° 29158³, dispuso que los ministerios y entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas. La instrumentalización de lo dispuesto se dio con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1088, mediante el cual se crea y se regula la organización del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

De acuerdo al referido decreto legislativo, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país, que alcanza a los gobiernos locales, siendo estos integrantes del sistema y por lo tanto responsables de su operacionalización conforme a las directrices que apruebe el órgano rector del sistema. Como es lógico pensar, el decreto legislativo a establecido las normas de carácter general, siendo que las funciones específicas que deben realizar los gobiernos locales en materia de evaluación de su gestión han sido desarrolladas en normas de menor rango. ¿Y por qué es importante comprender como funciona el sistema de planeamiento en los gobiernos locales? Porque no se puede hablar de la evaluación de la gestión municipal, si antes no se comprende cómo se ha modelado el planeamiento estratégico local, cuáles son sus insumos, que productos entrega, que interrelaciones establece, que objetivos se han establecidos y como se han establecidos, toda vez que ello marcará su derrotero e incidirá en la relevancia de la evaluación de la gestión. En ese sentido, conocer cómo se modela el planeamiento estratégico local es de tal importancia,

³ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicado el 20 de diciembre del 2007.

que sin ello resultaría imposible proponer la metodología que pretende la presente investigación.

4.1.2 Conformación del Sistema. -

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, está conformado por:

a. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). -

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico es el órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Sus competencias son de alcance nacional y mantiene una relación técnica funcional con los demás órganos integrantes del sistema. Tiene, entre otras funciones, “orientar” a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, así como, el de promover y orientar la formación y actualización profesional y técnica de especialistas en planeamiento estratégico, prospectiva y formulación y evaluación de políticas públicas y planes, en los gobiernos locales. Entre los integrantes de su Consejo Directivo se tiene a un representante de los gobiernos regional, quien ejerce la representación del segundo nivel de gobierno⁴.

b. Órganos con competencias en el planeamiento estratégico. -

Aun cuando el decreto legislativo no le ha asignado ninguna función específica, la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico (en adelante directiva de planeamiento) ha establecido, que a dichos órganos le corresponde, en materia de evaluación de la gestión, realizar el seguimiento, formulando el Informe de Análisis Estratégico el cual tiene por finalidad presentar información sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos establecidos, así como el comportamiento de los riesgos y oportunidades.

c. Foro del Acuerdo Nacional. -

No tiene función asignada, su rol es actuar como instancia de concertación de la

⁴ Sin embargo, llama la atención, que no lo integre ningún representante de los gobiernos locales, ello teniendo en cuenta que se encuentran representados por la Asociación de Municipalidades del Perú (Vigésimo Cuarta Disposición Complementaria la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades) y que ha este nivel la decisión política de sus autoridades tiene un peso preponderante, algo tan importante al momento de querer implementar el planeamiento estratégico.

planificación estratégica nacional a solicitud del presidente del Consejo de Ministro o el presidente del Consejo Directivo del CEPLAN.

d. Comisión de planeamiento estratégico. -

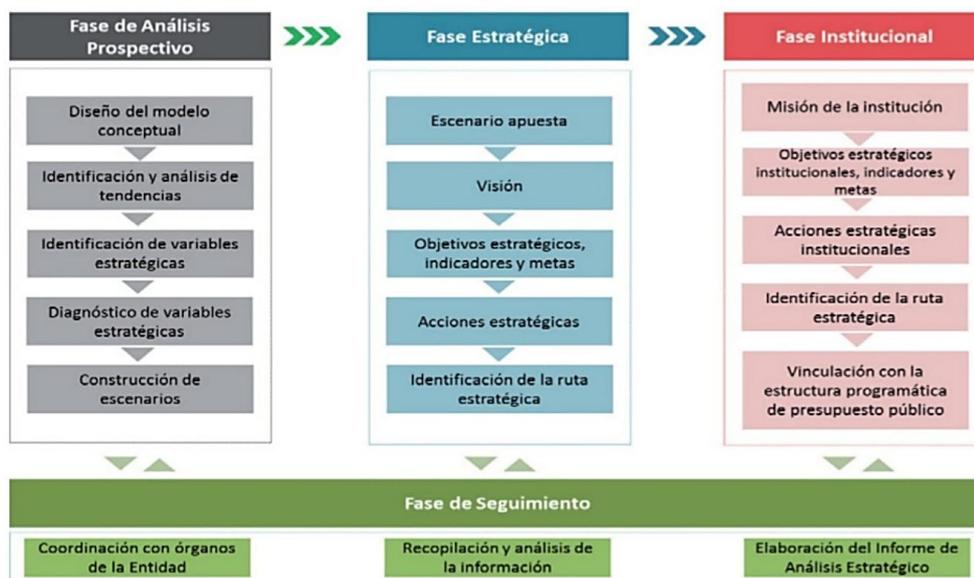
Otro actor participante del proceso de planeamiento estratégico señalado en la Directiva de Planeamiento Estratégico es la Comisión de Planeamiento Estratégico. De acuerdo a la directiva, la comisión coordina, guía, acompaña y valida el proceso de planeamiento estratégico con la asesoría técnica del Órgano de Planeamiento Estratégico.

4.1.3 El Planeamiento Estratégico Local. -

En principio, la directiva de planeamiento ha establecido que el planeamiento estratégico comprende las fases siguientes:

Figura 4

Fases del Proceso de Planeamiento Estratégico



Nota. Fuente: CEPLAN

a. Fase Prospectiva

La fase de análisis prospectivo, de acuerdo a la Guía Metodológica Fase de Análisis Prospectivo para Sectores, tiene por finalidad aproximarse al futuro para conocer los riesgos y oportunidades y su producto final documental es el *Documento Prospectivo*. De acuerdo a la

guía, en esta fase, se diseña el *modelo conceptual*⁵, el cual tiene por objeto analizar la realidad propia, del entorno del sector o territorio, e identificar todos los componentes⁶ que la integran; se identifican las tendencias exógenas o endógenas del sector o territorio que influyen en los componentes del modelo conceptual las cuales consideran su variable y comportamiento, teniendo en cuenta dimensiones como el político y económico; se identifican los eventos futuros que son todos aquellos hechos inesperados que podrían generar cambios en el desarrollo del sector y son seleccionados según su probabilidad; se seleccionan y diagnostican las variables estratégicas las cuales van a permitir la construcción de escenarios; y, se construyen los escenarios e identifican las oportunidades y riesgos. Los responsables de desarrollar esta fase son: el CEPLAN, los Ministerios y los Gobiernos Regionales. Cabe precisar, que la elección de los *componentes*, se hace mediante consenso, y se puede hacer uso de recursos como: foros de discusión, entrevistas, entre otros. La elección de las tendencias, también se hace mediante consenso utilizando dos criterios *pertinencia* y *evidencia*. Para su identificación se puede recurrir a los medios de comunicación, internet, bibliotecas, etc.

Por otro lado, las variables estratégicas se identifican de tres formas: a) a partir del modelo conceptual, respondiendo a la pregunta ¿Qué variables condicionan o influyen en los componentes identificados en el modelo conceptual? b) a partir de las tendencias seleccionadas, las cuales están constituidas tácitamente por una variable y c) a partir de los instrumentos de política: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional⁷, políticas nacionales, programas presupuestales, programas nacionales, entre otros.

⁵ El modelo conceptual es la identificación y descripción de los temas que conforman el sector; el cual se representa como una estructura clara y ordenada de lo general a lo particular.

⁶ En la guía, no se ha establecido una definición de *Componente*, sin embargo, de la citada guía se puede colegir que un componente está relacionado a los principales temas que aborda el sector.

⁷ El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario propone objetivos generales y específicos e indicadores como país al 2021.

Figura 5

Determinación de las variables estratégicas locales.



b. Fase Estratégica

En la fase estratégica, de acuerdo a la Guía Metodológica Fase Estratégica para Sectores del CEPLAN, se construye el escenario apuesta, se formula la *visión* y los *objetivos estratégicos locales* con sus indicadores y metas y su producto final documental es, para el caso de los gobiernos locales, el *Plan de Desarrollo Concertado Local* o el *Plan de Desarrollo Concertado Provincial*. De acuerdo a la guía, los objetivos estratégicos se establecen a partir de las variables estratégicas y reflejan cual es la situación esperada de ellas en el escenario apuesta y deben articularse con los objetivos nacionales específicos. Una vez que se han determinado los *objetivos estratégicos locales* – OEL el siguiente paso es determinar las *acciones estratégicas locales* – AEL los cuales van a contribuir de manera directa al logro de los *objetivos estratégicos locales*. La guía ha establecido los tipos de *acciones estratégicas sectoriales* que existen y colocado algunos ejemplos. La guía señala, además, que la elección de las mismas debe sustentarse sobre el análisis de los factores siguientes: a) diagnóstico de las variables estratégicas, b) las capacidades políticas y técnicas de los sectores, y c) los actores involucrados, sus acciones y reacciones esperadas. Ejemplos propuestos en la guía, como acción estratégica sectorial: “implementar los lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a promover el desarrollo infantil temprano”, “promover el uso de tecnologías alternativas de agua en poblaciones rurales”.

Figura 6

Determinación de los OEL y de las AEL.



c. Fase Institucional

En la fase institucional, de acuerdo a la Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN, se determina la Misión institucional, los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) con sus indicadores y metas, así como se identifican las Acciones Estratégicas Institucionales (AEI), se construye la ruta estratégica institucional, se definen las actividades y su producto documental final es, para el caso de los gobiernos locales, el *Plan de Desarrollo Institucional* y el *Plan Operativo Institucional – POI*⁸. En el caso de los OEI la guía señala que estos definen en el *Plan de Desarrollo Institucional* y son los resultados que la entidad espera lograr en las condiciones de vida de la población a la que atiende y en sus condiciones internas en cumplimiento de sus funciones sustantivas o sus funciones de administración interna. Los Objetivos Estratégicos son de dos tipos: i) Tipo I, se refiere a la población a la cual sirve la entidad y cuyas condiciones se busca mejorar y ii) Tipo II, se refiere a las condiciones internas que la entidad busca mejorar o fortalecer. La guía deja mucho margen de discrecionalidad al no señalar como cómo se determinan los objetivos estratégicos. Luego que se han determinado los OEI, se procede a determinar las AEI, que, de acuerdo a la guía, son iniciativas que

⁸ Los sectores, los gobiernos regionales y municipalidades provinciales, elaboran también el Plan de Desarrollo Institucional y el Plan Operativo Institucional, ambos para un periodo de tres años. En el caso del PDI el periodo señalado es el mínimo.

contribuyen a implementar la estrategia establecida por los OEI y su naturaleza depende de estos, las cuales se concretan en productos (bienes o servicios). De igual forma, la guía deja mucho margen de discrecionalidad al no señalar cómo se determinan las AEI. Por su parte, con relación al POI, la guía establece, que el mismo comprende las *Actividades Operativas* (AO) e *Inversiones* necesarias para ejecutar las AEI. Conforme a la guía las *actividades operativas* son el medio necesario y suficiente que contribuye a la entrega de los bienes y servicios y responde a las preguntas: ¿Qué voy hacer? y ¿Cómo lo voy hacer? Con relación a la primera pregunta la guía señala que la Alta Dirección de la entidad debe actualizar su conocimiento integral de la realidad para identificar posibles cambios, se entiende al interior de la entidad, para mejorar la oferta de bienes y servicios. La absolución de la segunda pregunta debe definir si la actividad se realizará a través de la adquisición de bienes, de contratación de servicios, contratación de consultorías, entre otros. La guía deja mucho margen de discrecionalidad al no señalar cómo se determinan las *Actividades Operativas*.

Figura 7

Articulación del POI y el PEI

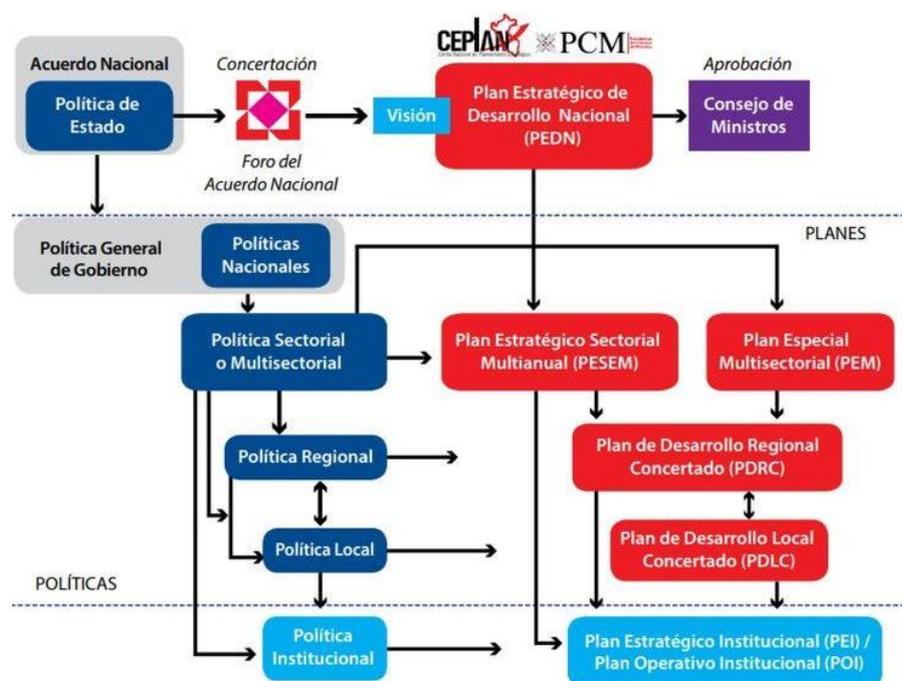


Hay que anotar que el planeamiento local se integra a niveles territoriales y de gobierno superiores en los que adquiere diferente complejidad. De este modo, el siguiente nivel de integración es el gobierno regional, a cuyo planeamiento debe contribuir el planeamiento local, le sigue el gobierno nacional, a cuyo planeamiento debe contribuir el planeamiento regional.

En este proceso de integración se van combinando las políticas, los planes, y los acuerdos políticos.

Figura 8

Articulación de políticas y planes



Nota. Fuente: CEPLAN

d. Ejecución del planeamiento estratégico local

Considerando el marco normativo y técnico descrito en los párrafos precedentes, la Municipalidad Distrital de Ventanilla ha aprobado sus planes estratégicos correspondientes:

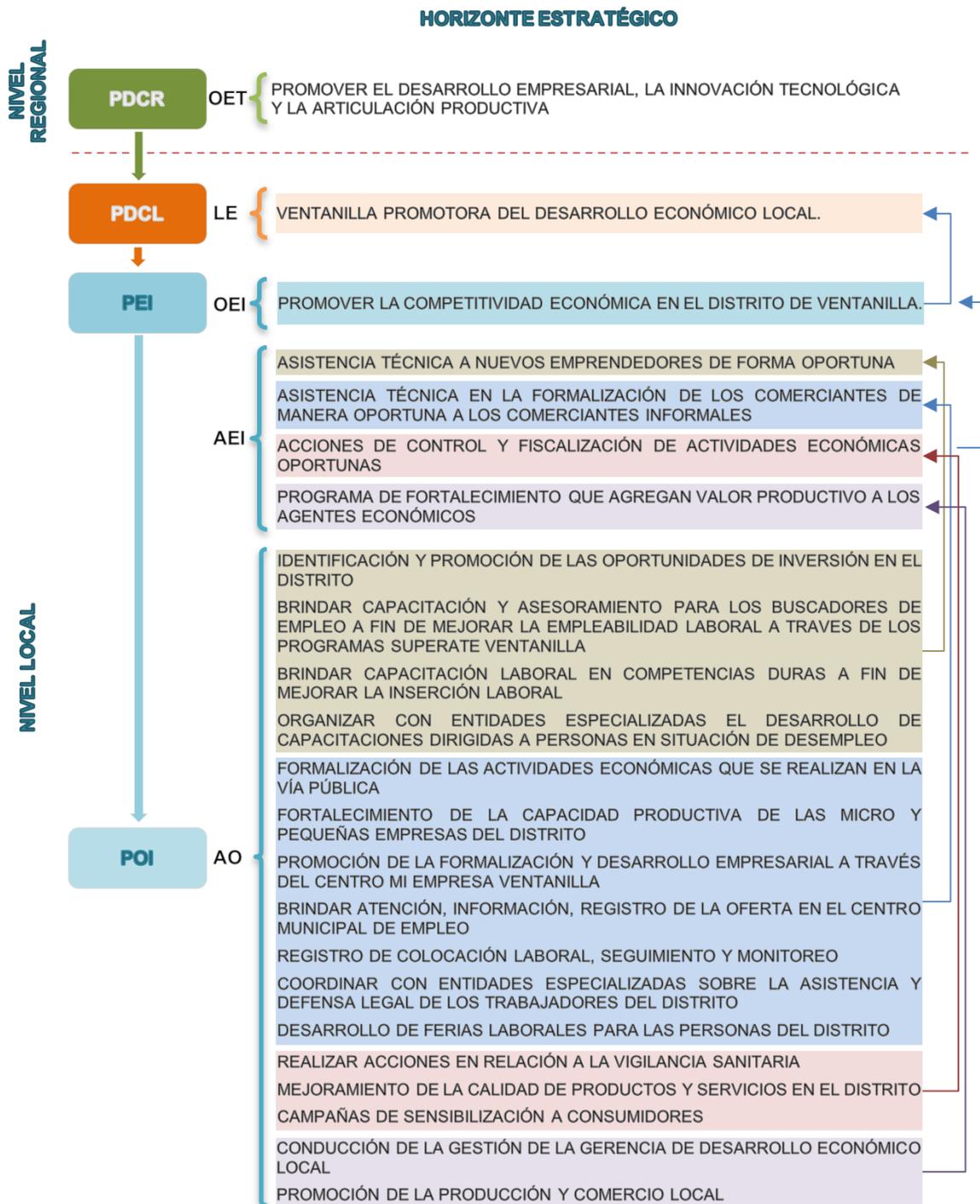
- Plan de Desarrollo Local Concertado al 2021, aprobado con Acuerdo de Concejo N° 150-2010/MDV-CDV.
- Plan Estratégico Institucional o Plan de Desarrollo Institucional, aprobado con Resolución de Alcaldía N° 0746-2018/MDV-ALC para un periodo de tres años 2019-2021, ampliado hasta el 2022 con Resolución de Alcaldía N° 0391-2019/MDV-ALC de fecha 26 de abril del 2019.
- Plan Operativo Institucional 2019 (en el Portal de Transparencia no se ha encontrado la Resolución de Alcaldía con el que se aprueba el plan).

- Plan Operativo Institucional 2019 – Versión 1 (en el Portal de Transparencia no se ha encontrado la Resolución de Alcaldía con el que se aprueba el plan).

Verificado los actos formales, interesa saber los aspectos más relevantes del planeamiento estratégico local ejecutado: ¿qué objetivos se han definido? Y ¿Cómo se integran estos objetivos? Para dicho propósito, no será necesario que revisemos todos los OEI, AEI o AO de todas las dimensiones de gestión en los que interviene la Municipalidad Distrital de Ventanilla. Se revisará, por ser de especial relevancia en la actualidad, aquellos OEI, AEI y AO vinculados al Desarrollo Económico Local, así como la contribución de los mismos a los objetivos del nivel de gobierno regional.

Figura 9

Articulación de OE para el Desarrollo Económico Local



En la gráfica se observa la definición estratégica para el Desarrollo Económico Local del distrito de Ventanilla y como se integran los planes estratégicos, realizada conforme a la metodología del CEPLAN. Se ha definido el OEI, las AE, así como las AO. Solo para fines de

comprensión de la presente investigación se ha incorporado el Lineamiento Estratégico *Ventanilla promotora del Desarrollo Económico Local*, dicho lineamiento no se ha considerado parte de la cadena causal.

4.1.4 El proceso de evaluación estratégica y operativa. -

4.1.4.1 Las disposiciones del CEPLAN. -

A través de la Directiva N° 001-2014-CEPLAN “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico” y la “Guía para el Planeamiento Institucional” el CEPLAN, ha regulado el proceso de evaluación de la gestión, más conocido como la *Fase de Seguimiento*, aplicable a los gobiernos locales.

La guía señala que el seguimiento consiste en la recopilación sistemática de información sobre indicadores y metas para conocer el avance del cumplimiento de los OEI, las AEI y las AO e inversiones. Este seguimiento permite la identificación de alertas tempranas de las desviaciones de las metas con relación a lo programado, y la identificación de medidas correctivas. En el caso de las AO el avance de las metas se registra mensualmente y se emiten cuatro reportes de seguimiento que contiene información trimestral. Dichos reportes se publican en el Portal de Transparencia Estándar y se incluyen en el informe de evaluación de implementación del POI. En el caso de los OEI y de las AEI el avance de las metas se registra anualmente y se emite un reporte, y de igual forma dicho reporte se publica en el Portal de Transparencia y se incluye como anexo del informe de evaluación de resultados. La Comisión de Planeamiento Estratégico coordina el registro de la información de seguimiento.

Para el caso de la evaluación la guía señala que la misma consiste en la evaluación rigurosa de los planes institucionales en curso o finalizados para determinar los factores que contribuyeron o dificultaron alcanzar los efectos esperados y así contribuir a la toma de decisiones. La evaluación se clasifica en i) de diseño, que es la que realiza el CEPLAN al PEI antes de su aprobación por parte de la entidad, ii) de implementación, que es la que recae en el

POI e identifica los factores que contribuyeron o dificultaron el cumplimiento de las metas físicas y financieras de las AO. La evaluación de implementación se asocia a las preguntas ¿Qué aspectos particulares llevaron a obtener los resultados programados? ¿Qué factores externos o internos contribuyeron al éxito o fracaso del cumplimiento de las metas propuestas? ¿Cómo se puede mejorar la implementación del plan?, a partir del cual se elabora un informe de evaluación de implementación y iii) de evaluación de resultados, el cual se enfoca en analizar la evolución anual de indicadores del PEI y utiliza como insumos el reporte de seguimiento del PEI y el cuarto informe de evaluación de implementación del POI, emitiéndose el informe de evaluación de resultados. Tanto para el informe de evaluación del POI, así como para el informe de evaluación de resultados del PEI el CEPLAN ha propuesto los esquemas respectivos. La Comisión de Planeamiento Estratégico coordina la elaboración de los informes de evaluación.

4.1.4.2 Ejecución de la evaluación de la gestión. -

Considerando el marco normativo y técnico descrito en los párrafos precedentes, la Municipalidad Distrital de Ventanilla ha realizado los actuados correspondientes en materia de seguimiento y evaluación conforme a las disposiciones emitidas por el CEPLAN. Así, en el Portal de Transparencia se pueden encontrar la evaluación siguiente:

- Evaluaciones de Implementación del POI del I al IV Trim, correspondiente al año 2019.

No se ha encontrado en el Portal Institucional el Informe de Evaluación de Resultados correspondiente al PEI. No obstante, para los propósitos de la presente investigación bastará con el PEI 2019 (Anexo B) y el POI (Anexo C), puesto que en él se encuentran definidos los indicadores con los que se evaluará la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla y que forman parte de la población de estudio.

A continuación, se muestran los indicadores que se han definido para el horizonte estratégico del Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

Figura 10

OE para el Desarrollo Económico Local e indicadores



4.1.4.3 Limitaciones identificadas. -

Para comprender las limitaciones existen en la evaluación de la gestión de la Municipalidad se deben realizar tres análisis básicos: análisis de relación para comprender el carácter holístico de la intervención, análisis de causalidad identificar si los objetivos propuestos guardan coherencia con la intervención y el cambio deseado y, análisis de pertinencia que recaerá sobre los indicadores:

a. Análisis de relación

Si bien, el planeamiento estratégico de la Municipalidad Distrital de Ventanilla se ha realizado sobre las directrices proporcionadas por el CEPLAN, esta responden a un marco metodológico de naturaleza procedimental y no a un modelo sistémico y marco explicativo dimensional, de ahí que resulte difícil identificar -aun si superará el análisis de causalidad y análisis de pertinencia-, si en efecto los objetivos estratégicos y acciones estratégicas definidos obedecen a la razón de ser del Desarrollo Económico Local, si están asociados a la mitigación de una amenaza u obedece a un proceso de adaptación de los elementos del Desarrollo Económico Local del Distrito de Ventanilla o de la propia Municipalidad. En ese sentido, como se ha señalado, contar con un modelo que structure las relaciones sistémicas para la identificación y logro de los objetivos del Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, contribuiría a desarrollar un adecuado planeamiento estratégico. Así mismo, la comprensión de las relaciones de los elementos de un sistema nos permite conocer cómo se desarrolla y desarrollará el sistema o parte de él, que acciones sinérgicas se suceden y deben suceder, para lo cual es necesario hacerse de un marco interpretativo. Por lo tanto, conforme a ello se ha verificado que los objetivos estratégicos y acciones estratégicas, para el Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, no superan el Análisis de Relación debido a que no se soportan en un marco explicativo que explique precisamente dicho desarrollo económico, como se interrelacionan sus elementos, con su entorno y como

estos evolucionarán. De ahí, que la definición del horizonte estratégico y los indicadores definidos para el Desarrollo Económico Local del Distrito de Ventanilla, tengan más un carácter empírico.

b. Análisis de causalidad

El análisis de causalidad no es una herramienta nueva en el quehacer de la gestión pública, la introducción de la gestión pública por resultados ha reforzado su uso haciéndola indispensable para impulsar cualquier intervención pública. En su definición más básica se ocupa de establecer relaciones entre la ejecución de una intervención y los efectos que pueda causar. Este análisis ha sido incorporado en la metodología del CEPLAN, y de acuerdo a ella permite articular los diferentes planes estratégicos. De esta forma, las AO contribuyen a la realización de las AEI, la ejecución de estas contribuye a los OEI, y estos a su vez a la realización de los Objetivos Estratégicos Locales.

Plan Operativo Institucional

Conforme a lo anterior, las AO definidas en el plan operativo de la Municipalidad Distrital de Ventanilla deberían contribuir a la realización de las AEI definidas en el PEI. Cabe anotar, que metodológicamente el CEPLAN no ha sido muy exigente al momento de evidenciar la relación de causalidad que debería existir entre las AO y las AEI, quedando a cargo del diseñador asegurar dicha relación. Así, aunque el plan operativo no ofrece información alguna sobre cómo se ha establecido la relación de causalidad entre los AO y AEI, una revisión y análisis exploratorio nos permite concluir que no existe una relación de causalidad claramente definida entre las AO y las AEI, lo que se explica en los casos siguientes:

Caso 1

AEI

- PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO QUE AGREGAN VALOR PRODUCTIVO A LOS AGENTES ECONÓMICOS

AO

- CONDUCCIÓN DE LA GESTIÓN DE LA GERENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
- PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIO LOCAL

Análisis

De acuerdo a la definición de la AEI se ejecutará un programa de fortalecimiento para agregar valor productivo a los agentes económicos. En su definición más elemental el aumento del valor productivo busca el aumento del valor comercial del bien o servicio. Así, la AO CONDUCCIÓN DE LA GESTIÓN DE LA GERENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, queda descartada por encontrarse está asociada más a una función orgánica de carácter transversal. Por otro lado, la AO PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIO LOCAL, tampoco puede tener una relación causal directa con la AEI objeto de análisis, toda vez, que es un consejo general que la promoción de la producción y el comercio tiene por objetivo incrementar las ventas e incrementar la participación en el mercado lo cual está muy lejos de agregar valor productivo a los agentes económicos.

Caso 2

AEI

- ACCIONES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONOMICAS OPORTUNAS

AO

- REALIZAR ACCIONES EN RELACIÓN A LA VIGILANCIA SANITARIA
- MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE PRODUCTOS Y SERVICIOS EN EL DISTRITO
- CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN A CONSUMIDORES

Análisis

De acuerdo a la definición de la AEI se realizarán acciones de control y fiscalización de actividades económicas oportunas. Dicha definición establece un margen amplio de AO que podrían realizarse en el marco del control y la fiscalización de las actividades económicas. Así, de las AO que se vinculan a la AEI, solo la AO REALIZAR ACCIONES EN RELACIÓN A LA VIGILANCIA SANITARIA, por ser su naturaleza de control, tendría una relación de causalidad con la AEI. En los demás casos, tanto la AO MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE PRODUCTOS Y SERVICIOS EN EL DISTRITO y la AO CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN A CONSUMIDORES no tendrían ninguna relación de causalidad por ser su naturaleza comercial y de sensibilización a los consumidores, respectivamente.

Caso 3

AEI

- ASISTENCIA TÉCNICA EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS COMERCIANTES DE MANERA OPORTUNA A LOS COMERCIANTES INFORMALES

AO

- FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE SE REALIZAN EN LA VÍA PÚBLICA

- FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS DEL DISTRITO
- PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO EMPRESARIAL A TRAVÉS DEL CENTRO MI EMPRESA VENTANILLA
- BRINDAR ATENCIÓN, INFORMACIÓN, REGISTRO DE LA OFERTA EN EL CENTRO MUNICIPAL DE EMPLEO
- REGISTRO DE COLOCACIÓN LABORAL, SEGUIMIENTO Y MONITOREO
- COORDINAR CON ENTIDADES ESPECIALIZADAS SOBRE LA ASISTENCIA Y DEFENSA LEGAL DE LOS TRABAJADORES DEL DISTRITO
- DESARROLLO DE FERIAS LABORALES PARA LAS PERSONAS DEL DISTRITO

Análisis

La definición de la AEI es clara, se trata de brindar asistencia técnica en la formalización de los comerciantes informales. En ese sentido, de acuerdo a la literatura son tres los aspectos relevantes que se asocian a la formalización de las actividades económicas informales: el reconocimiento como unidad económica productiva, el crecimiento económico y la formalización laboral. El reconocimiento como unidad económica productiva se asocia básicamente a la creación empresarial y a la obtención de la licencia para operar. El crecimiento económico se asocia a la reducción de los sobre costos financieros, una empresa formal es sujeto de crédito en el mercado financiero, lo cual tiene impacto en el crecimiento de la empresa; así mismo, este crecimiento tiene un impacto en la

recaudación. Y, por otro lado, está la formalización laboral, lo cual se relacionada tanto a la mejora de las condiciones laborales, así como al ejercicio de derechos laborales. Conforme a ello, asumiremos que la AEI abarca estos los elementos mencionados. Así, de la revisión de las AO se advierte que la AO BRINDAR ATENCIÓN, INFORMACIÓN, REGISTRO DE LA OFERTA EN EL CENTRO MUNICIPAL DE EMPLEO no tendría ninguna relación causal con la AEI, puesto que la misma esta referida a brindar información sobre la oferta laboral, se entiende, para el desarrollo de actividades comerciales debidamente formalizadas. Asimismo, la AO REGISTRO DE COLOCACIÓN LABORAL, SEGUIMIENTO Y MONITOREO sería una tarea derivada de la AO anterior, por lo que tampoco tendría una relación causal con al AEI. Por otro lado, la AO COORDINAR CON ENTIDADES ESPECIALIZADAS SOBRE LA ASISTENCIA Y DEFENSA LEGAL DE LOS TRABAJADORES DEL DISTRITO, tampoco tendría una relación causal con la AEI toda vez que la defensa legal conlleva implícitamente la identificación de la vulneración de un derecho individualizado, lo que dista mucho del acto de la formalización laboral que debe ser consecuencia lógica de la creación empresarial. Finalmente, la AO DESARROLLO DE FERIAS LABORALES PARA LAS PERSONAS DEL DISTRITO tampoco tendría una relación causal, toda vez que las ferias laborales se realizan con unidades económicas formales lo que no se condice con la AEI.

Plan Estratégico Institucional

De acuerdo a la metodología del CEPLAN la ejecución de las AEI contribuyen a implementar la estrategia establecida por los OEI. De igual manera, cabe mencionar que la metodología del CEPLAN tampoco ha sido exigente para indicar como debe

establecerse la relación de causalidad entre las AEI y los OEI, quedando nuevamente a cargo del interventor asegurar dicha causalidad, la que, como se explica a continuación no es clara.

Caso

OEI

- PROMOVER LA COMPETITIVIDAD ECONOMICA EN EL DISTRITO DE VENTANILLA

AEI

- ASISTENCIA TÉCNICA A NUEVOS EMPRENDEDORES DE FORMA OPORTUNA
- ASISTENCIA TÉCNICA EN LA FORMALIZACION DE LOS COMERCIANTES DE MANERA OPORTUNA A LOS COMERCIANTES INFORMALES
- ACCIONES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS OPORTUNAS
- PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO QUE AGREGAN VALOR PRODUCTIVO A LOS AGENTES ECONOMICOS

Análisis

Aunque no se ha encontrado en el PEI u otro documento como ha definido la Municipalidad Distrital de Ventanilla la competitividad económica, de las AEI se puede colegir que se refiere a la capacidad de las unidades económicas del distrito para competir con éxito en el mercado, entendiéndose esto manteniendo o ampliando su cuota de mercado, sin embargo, esto tampoco permite establecer una relación de causalidad clara entre las AEI y los OEI, más aún si las AEI son los productos concretos que entrega la Municipalidad cuya relación de

causalidad viene trazada por las AO. Así, en el caso de la AEI ASISTENCIA TÉCNICA A NUEVO EMPRENDEDORES DE FORMA OPORTUNA, si considera las AO a las que se encuentra vinculado (ver Figura 9) tres de ellas están referidas a la empleabilidad laboral y solo una está referida a la ampliación de las actividades económicas a través de la identificación de oportunidades de inversión. En el caso de la AEI ASISTENCIA TÉCNICA EN LA FORMALIZACIÓN DE LOS COMERCIANTES DE MANERA OPORTUNA A LOS COMERCIANTES INFORMALES, si bien la formalización de las actividades económicas se asocia también a la competitividad, al igual que en el caso anterior, solo una AO traza la relación causal, las demás AO están referidas nuevamente a la empleabilidad. La AEI ACCIONES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONOMICAS OPORTUNAS, tampoco tendría una relación de causalidad con el OEI, ello, porque la naturaleza del control y la fiscalización es la verificación in situ de condiciones y formalidades preestablecidas para el funcionamiento de las unidades económicas. De igual modo la AEI PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO QUE AGREGAN VALOR PRODUCTIVOS A LOS AGENTES ECONOMICOS, tampoco tendría ninguna relación causal con el OEI, pues si bien en su redacción se contempla el incremento del valor productivo lo cual tiene un impacto en la competitividad, las AO a las que se vincula no trazan ninguna relación causal con ella.

El Plan de Desarrollo Concertado Local y Plan de Desarrollo Concertado Regional

La Provincia Constitucional del Callao es el caso que con mayor claridad refleja como el ordenamiento territorial y de gobierno, dificulta llevar a cabo un planeamiento estratégico adecuado. En un territorio pequeño de 129 km² y no más de 1 millón de habitantes ejercen su jurisdicción un gobierno regional, una municipalidad provincial y

(6) seis municipalidades distritales. Esta dificultad para establecer una relación causal entre los OE de dichas entidades, anidadas forzosamente, parece haber sido advertida por el CEPLAN, quien para superar dicha dificultad ha dejado a discreción del interventor elegir articular los OEI del PEI con los OE del Plan de Desarrollo Concertado Regional o con los OE del Plan de Desarrollo Concertado de la propia Municipalidad Distrital o de la Municipalidad Provincial requiriendo un explicación somera de la relación causal establecida (Véase el *Anexo B-1 Matriz de Articulación de Planes* de la Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN).

Conforme a lo anterior, la Municipalidad Distrital de Ventanilla ha optado por vincular sus OEI con los OE del Plan de Desarrollo Concertado Regional. Así, en el caso del Desarrollo Económico Local el OEI PROMOVER LA COMPETIVIDAD ECONOMICA EN EL DISTRITO DE VENTANILLA tendría una relación causal con el OET PROMOVER EL DESARROLLO EMPRESARIAL, LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA. En línea con los casos analizados tal relación causal no existiría toda vez que las AO trazadoras no evidencian una relación causal con las AEI con lo cual estas no contribuirán al logro del OEI mencionado y este a su vez al logro del OET.

c. Análisis de pertinencia

Existe abundante literatura respecto de la pertinencia de un indicador, que se asocia por lo general así el indicador expresa de forma clara y precisa que se quiere medir, o a veces asociado a otros criterios como *simplicidad, confiabilidad, realista, entre otros*. Como es lógico, en esta parte ya no se analiza o discute el objetivo que se quiere medir, se da por concluido que su definición es acertada en el sentido que guarda relación con el cambio que se espera con la intervención superando el análisis de causalidad y que el origen de estos tiene

como base la identificación de claras relaciones sistémicas superando el análisis de relación. Esto sin duda entraña un enorme riesgo en el análisis de pertinencia que se haga de los indicadores, dado que este análisis sería irrelevante si es que los objetivos y acciones estratégicas no obedecen a una correcta definición, por lo que, si consideramos que en la administración pública peruana el planeamiento estratégico es una labor meramente formal, dicho análisis debe de incluir necesariamente una etapa en la que se revise la definición de los objetivos si es que realmente queremos empezar a realizar cambios profundos a la gestión pública.

Bajo lo expuesto, en el caso particular de los indicadores vinculados a los objetivos y acciones estratégicas definidos para el Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla estos se podrían considerar pertinentes si damos por sentado que la definición los objetivos es acertada y solo nos limitamos a validar los criterios ampliamente difundidos: simplicidad, simplicidad, etc. Sin embargo, como ya se ha determinado, el proceso de planeamiento estratégico de la Municipalidad Distrital de Ventanilla tiene una falla de origen al no haber superado el análisis relación y el análisis de causalidad. Como es lógico, esta situación condiciona negativamente la etapa evaluación de la gestión, dado que el primer insumo que se elabora y entrega para esta etapa son los indicadores.

En ese sentido, los indicadores que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar de su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local y que se listan en la Figura 10 no pueden ser considerados como pertinentes al estar relacionados a objetivos estratégicos que como se ha evidenciado son sobre todas declaraciones formales, sin perjuicio de mencionar que los mismos están orientados a medir producción física.

4.2 Propuesta metodológica para evaluar la gestión de la Municipalidad. -

4.2.1 Dimensionamiento de la Gestión Municipal. -

Desde un punto de vista sistémico en casi toda intervención pública se podrán

identificar dimensiones⁹. La intervención municipal puede dimensionarse por su relación con el ambiente y los productos que entrega. Establecer esta relación y su diferenciación resulta importante, pues es el primer paso para identificar subsistemas. Un elemento clave que ayuda a dimensionar la gestión municipal es identificar y diferenciar las funciones que ejecuta, los productos que entrega y los fines que persigue. En el caso de las Municipalidades estas funciones ya se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades y demás normas conexas.

¿Y porque es importante dimensionar? El dimensionamiento establece los límites de los sistemas ayudando a estructurarlos, a diferenciarlos y a caracterizar sus elementos, incluido sus subsistemas. Esto es importante porque permite enfocar la intervención pública con diferentes énfasis. Esto significa que aun con las mismas funciones, es probable que en las Municipalidades el número de dimensiones y su importancia pueda variar una respecto de otra de acuerdo a las características de su entorno.

En ese sentido dimensionar la gestión municipal es el primer paso para implementar la evaluación de la gestión municipal.

4.2.2 Elección del marco explicativo dimensional. -

Explicar un fenómeno en la realidad constituye un aspecto fundamental al momento de definir los objetivos e indicadores de una intervención pública. Los objetivos e indicadores representan una característica de la realidad que sirve para describir o caracterizar un fenómeno que viene sucediendo. Esta descripción no puede ser una mera labor contemplativa, la “captura” de la realidad tiene que ser organizada, contrastada y al final nuevamente reconstruida. En ese sentido, la implementación de la evaluación de la gestión municipal no

⁹ No debe olvidarse que las Municipalidades Provinciales y Distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. (Artículo I, del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades), y; que representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción. (Artículo IV del Título Preliminar de la LOM).

puede ser una labor empírica o realizarse sobre la base de un conocimiento subjetivo, debe realizarse a priori sobre la base de un instrumento que permita capturar la realidad. Es por ello, que la presente investigación plantea que es necesario hacer uso de un marco explicativo dimensional que explique la dinámica y funcionamiento de las dimensiones municipales con el entorno a efectos de contar con un derrotero cognoscitivo de la intervención y se obtenga de ella los aspectos relevantes que serán sometidos a evaluación.

Un marco explicativo dimensional sirve para distinguir el conocimiento de la realidad de las necesidades del interventor, de tal manera que la construcción de indicadores, luego de una etapa reflexiva, tenga un constructo de referencia y se reduzca el número de interpretaciones de la realidad. Esto obliga al interventor, no solo a enfocarse en mejorar los métodos de evaluación, sino que lo obliga a esforzarse por interpretar en su totalidad los fenómenos de la realidad en cada dimensión de ella con un enfoque sistémico, reduciendo el sesgo de lo que el interventor quiere ver en la realidad, medir y lograr.

Por lo tanto, al momento de implementar la gestión municipal será necesario contar con un marco explicativo dimensional, de tal forma que el proceso que la evaluación de la gestión municipal no solo signifique “un corte de la realidad”, sino que ayude a proporcionar un “instantánea” de la realidad municipal en sus diferentes dimensiones.

4.2.3 Identificación y validación de objetivos. -

Como se ha explicado los objetivos son inherentes a los sistemas y expresan la razón por la que existen. En ese sentido, la presente investigación plantea la necesidad de hacer uso de un modelo de sistema que explique cómo se determinan y logran los objetivos y que permita validar los objetivos ya existentes. El modelo a usar que se plantea es el modelo misional. Dicho modelo de sistema, como se ha mencionado, establece que en un sistema existen tres tipos de objetivos: i) misionales, vinculados a la razón de ser del sistema, ii) estratégicos, vinculados a la mitigación de amenazas y iii) tácticos, vinculados a las adaptaciones que deben

impulsarse al interior del sistema, siendo los de mayor importancia los objetivos estratégicos por estar ligados a la reducción de amenazas. Cabe mencionar, que al hacerse uso de un modelo de sistema para la identificación de objetivos se está estableciendo un factor crítico de éxito en la construcción de indicadores al evitar que su construcción sea pertinente pero irrelevante.

De acuerdo al modelo misional todos los sistemas cuentan con objetivos misionales, estratégicos y tácticos. Los primeros usualmente permanecen inalterables por largo tiempo. Los segundos por el contrario se modifican constantemente debido a que las amenazas cambian sus atributos; estos objetivos son tributarios de los primeros, vale decir, aseguran el cumplimiento de los objetivos misionales. Y los terceros, por estar vinculados a la adaptación del sistema, también se modifican constantemente. La presente investigación plantea un método para la determinación de estos objetivos.

Siendo que la eficacia de la evaluación de la gestión esta estrecha y condicionalmente ligado a la pertinencia de los objetivos establecidos, corresponde al interventor identificar, en la realidad local, la materialización de dichos objetivos para lo cual el marco explicativo dimensional tiene un papel relevante. El marco explicativo dimensional nos permite conocer la dinámica de cada área de gestión municipal y ayuda a determinar el aporte de cada sistema o subsistema en términos de objetivos o insumos esenciales para cada nivel de gobierno. La presente investigación propone una serie de preguntas para identificar dichos objetivos o insumos esenciales.

Tabla 1

Identificación de objetivos

Tipo de objetivo	Identificación del objetivo	Identificación en lo factico
Objetivo Misional	¿Qué objetivo o insumo esencial debe lograr proporcionar el sistema de gestión municipal?	¿Cómo se manifiesta el objetivo o insumo esencial en lo factico?
Objetivo	¿Qué amenazas se han	¿Cómo se manifiesta las

Tipo de objetivo	Identificación del objetivo	Identificación en lo factico
Estratégico	identificado que impiden el cumplimiento del objetivo misional?	amenazas en lo fáctico?
Objetivo Táctico	¿Qué cambios con impacto directo en los objetivos estratégicos deben lograrse?	

4.2.4 Determinación de los indicadores para evaluar la gestión. -

Identificados los objetivos el siguiente paso es establecer los indicadores. Al respecto cabe preguntarse: ¿Cuál es la fuente de los indicadores? ¿Qué medir?, ¿Dónde medir?

La fuente de los indicadores serán las dimensiones de la gestión municipal que son manifestaciones sistémicas de la realidad (puesto que en ellos se suceden eventos, se persiguen objetivos, se ejecutan procesos, se producen productos y se pueden identificar atributos, límites y relaciones que los diferencian de otras dimensiones). Así tendremos: indicadores en cada dimensión de la gestión municipal: dimensión económica, indicadores de la dimensión territorial, etc. El ¿Qué medir?, está asociado a identificar un aspecto concreto de la realidad que sea manifestación de los objetivos identificados. El ¿Dónde medir? busca identificar los atributos del ¿Qué medir? susceptibles de ser medidos. Dada la multiplicidad de atributos (o características que permiten definir a un sistema), esto no siempre ha tenido una respuesta certera o más o menos congruente que ayude a la evaluación de la gestión municipal, ello en parte a que la aproximación del interventor no deja de tener un contenido subjetivo y por otro lado porque no ha habido un consenso que permita establecer un conjunto de criterios o elementos que ayuden a identificar donde medir. Diferenciar los atributos entre definidores y concomitantes nos da luces para identificar donde se debe medir.

4.2.5 Institucionalización de la evaluación de la gestión. -

Un factor crítico de éxito para la implementación de la evaluación de la gestión

municipal es su institucionalización. Sin embargo, muchas veces se cree que la institucionalización de la evaluación de la gestión municipal o de cualquier nivel de gobierno pasa solamente por implementarla normativamente desde la autoridad del gobierno central o desde cualquier otro nivel de gobierno. La institucionalización tiene otras connotaciones que subyacen a ella: la actividad misma de la evaluación de la gestión municipal debe ser continua y sobre todo adaptable y efectiva.

Dicho lo anterior, se entiende que el compromiso de las autoridades municipales es crucial, para asegurar que, a través de la participación activa, la definición de procesos, la asignación responsabilidades, entre otras acciones, la actividad de la evaluación de la gestión se materialice como una actividad continua, adaptable y efectiva, y sea fuente de conocimiento para la toma de decisiones. En ese sentido la normalización de la evaluación de la gestión municipal, debe comprender lo siguiente: i) determinación del área de control, ii) declaración institucional, iii) participación activa, iv) regulación, v) adaptación, vi) recolección de datos y, vii) publicación y socialización de los resultados obtenidos en cada dimensión de la gestión municipal.

4.3 Aplicación práctica de la propuesta metodológica. -

4.3.1 Dimensionamiento de la Gestión Municipal. -

El primer paso para implementar la evaluación en la Municipalidad Distrital de Ventanilla es dimensionar su gestión y, aunque se podría decir que para la presente investigación esta labor ya ha sido realizada implícitamente al elegir la dimensión del Desarrollo Económico Local sobre el cual se aplicará la propuesta metodológica, es necesario señalar que dimensionar no solo es diferenciar funciones, productos y objetivos sino que además es dar una jerarquía puesto que las dimensiones son manifestaciones sistémicas en los que confluyen la gestión municipal y el ambiente en el que se desarrolla la gestión. Esta jerarquía incidirá significativamente en las prioridades de la gestión y por ende en el flujo de

recursos que confluyen para la gestión de la dimensión.

4.3.1.1 Funciones Municipales. -

Como se ha mencionado un elemento clave que ayuda a identificar dimensiones en la gestión municipal son las funciones que tienen asignadas las municipalidades. En el caso de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, sus funciones vienen determinadas por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipales. Esta norma ha establecido con amplitud las competencias y funciones específicas de las municipalidades distritales en diferentes materias que nos sirven para identificar algunas dimensiones de gestión.

- Organización del espacio físico – uso del suelo.
- Saneamiento salubridad salud.
- Tránsito, vialidad y transporte público.
- Educación, cultura, deportes y recreación.
- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.
- Programas sociales, defensa y promoción de derechos.
- Seguridad ciudadana.
- Promoción del Desarrollo Económico Local.
- Otros servicios públicos.

Adicional a las materias o dimensiones mencionadas la Ley N° 27972, ha establecido productos específicos que en el marco de ellas deben cumplir en brindar o ejecutar las municipalidades. Sin embargo, estos productos por sí mismos no nos permiten establecer la relación que existe entre la dimensión de gestión y las características del ambiente con los que se interrelación a fin de establecer una jerarquía entre ellas (ámbito, población beneficiaria, actores involucrados, etc.). En ese sentido, se hace necesario conocer las condiciones del territorio en los que se desenvuelven las dimensiones de la gestión municipal para la jerarquización de estas, siendo una herramienta importante para este propósito es incorporar el

enfoque territorial en la gestión municipal.

4.3.1.2 Enfoque Territorial. -

En la actualidad ya no se puede pensar en planificar y gestionar el país desde el gobierno central sobre la base de las grandes políticas nacionales y de la asignación presupuestaria. Se pensaba que al asumir las regiones los grandes objetivos nacionales podían disminuir la heterogeneidad que existe entre los objetivos locales y regionales e impulsar su desarrollo. Según Uribe, este enfoque de planificación territorial ha tenido serias debilidades: no incluía la formación y evolución de los patrones de localización espacial y ello hacía muy difícil medir, la compatibilidad de las estrategias regionales o políticas públicas locales con las políticas nacionales (1989, p. 53). En ese sentido, el principal beneficio que provee incorporar el enfoque territorial, es asegurar que las intervenciones o políticas públicas que despliega la gestión municipal sea coherente con la realidad local, es decir, con esta visión holística se incorpora y pondera en el diseño de las políticas públicas las características del territorio considerando sus elementos tales como: economía, lazos culturales, raíces históricas, geografía, etc. Castañeda propone abordar la gestión pública territorial, considerando tres planos de análisis: i) construcción de la realidad territorial, ii) desarrollo territorial y iii) mejora de la gestión espacial de los servicios del Estado, siendo de especial interés este último pues en él se pone énfasis en que la entrega de bienes y servicios, o lo que es lo mismo las intervenciones, debe realizarse considerando las realidades, diversidad y heterogeneidad que se presentan en el territorio (2019). Lo importante es que el enfoque territorial nos proporcione información para poder jerarquizar el peso que tendrán las dimensiones de gestión en la gestión municipal.

En el caso del Desarrollo Económico Local el enfoque territorial se aborda como un ámbito más del desarrollo territorial. Según Vásquez, el Desarrollo Económico Local se considera como un proceso endógeno que se vincula al sistema económico del país en función de sus características territoriales (2000, pp. 5-6). A partir de aquí el análisis de los elementos

del Desarrollo Económico Local puede variar y poner énfasis en los tamaños de los mercados, en la organización de la producción, en la competitividad y productividad, en los sectores económicos, en los servicios de desarrollo empresarial, en la infraestructura, pobreza, etc. El tamaño de estos elementos en el espacio territorial, sirven para determinar cuan preponderante o qué importante debe ser el énfasis de la gestión municipal en dicha dimensión. Así, por ejemplo, si el territorio tiene amplias y numerosas cadenas productivas o si la actividad económica de un territorio es agrícola y si esta ocupa un amplio espacio en el territorio es de entender que la gestión municipal le otorgará una importancia significativa a la dimensión del Desarrollo Económico Local.

En el caso particular de la presente investigación, la dimensión del Desarrollo Económico Local tiene una importancia significativa en la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, ello conforme a la información económica recogida en el Plan de Desarrollo Regional Concertado:

Tabla 2

Pobreza monetaria según distrito

Distrito	Incidencia de la pobreza total		Incidencia de la pobreza extrema	
	ABS	%	ABS	%
Región Callao	194,148	18.8	7,088	0.30
Callao	80,288	16.4	2,100	0.17
Bellavista	5,693	6.4	80	0.04
Carmen de la Legua –Reynoso	8,444	17.1	147	0.12
La Perla	3,897	5.4	35	0.02
La Punta	73	1.4	1	0.00
Ventanilla	95,753	29.2	4,725	0.59

Nota. Fuente: INEI, Censo Nacional XI de Pobl. y VI de Vivienda. Perú, 2007

Tabla 3

Número de empresas manufactureras registradas en el 2019

Distrito	Numero
Región Callao	1,235
Callao	629
Carmen de la Legua – Reynoso	108
La Perla	93

Distrito	Numero
La Punta	9
Ventanilla	293

Nota. Fuente: Directorio de empresas manufactureras de la Provincia Constitucional del Callao, 2009

Como se observa, en el caso de la Tabla 3 el distrito de Ventanilla ocupa el primer lugar tanto en el índice de pobreza en la Región Callao, tanto de pobreza total como de pobreza extrema. Por otro lado, el distrito de Ventanilla es el segundo distrito que cuenta con más empresas manufactureras en la Región Callao.

4.3.1.3 Elección del marco explicativo dimensional. -

Explicado el dimensionamiento de la gestión municipal se debe elegir un marco explicativo para cada dimensión. A diferencia del enfoque territorial, cuyo fin es poner en relieve la importancia del territorio en el diseño de las políticas locales, el marco explicativo dimensional, como se ha mencionado, ayuda a entender cómo se organiza la realidad con sus elementos. Esto nos permite adquirir un conocimiento superior de lo que se adquiriría si la intervención se realizaría de forma empírica. Así, con el marco explicativo dimensional se puede contextualizar el Desarrollo Económico Local, conocer cuáles son sus elementos motores, como el Desarrollo Económico Local se articula con el desarrollo económico nacional y cuál es la interdependencia que existe entre ellos, cuáles son los escenarios probables y cual el deseable, entre otros. Conforme a ello, debemos recurrir a una teoría del Desarrollo Económico Local que tenga en cuenta las condiciones generales del país tales como: i) un entorno en vías de desarrollo, ii) un preponderante modelo primario exportador, iii) una economía con un componente informal alto, iv) realidad geográfica, entre otros, y que mejor explique el Desarrollo Económico Local del distrito de Ventanilla.

4.3.1.4 El Desarrollo Económico Local en el Distrito de Ventanilla. -

Históricamente la Municipalidad Distrital de Ventanilla nació como parte del proyecto

de planeamiento urbano de los años 60 que impulsaba las “Ciudades Satélites” que las dotaba de todos los servicios básicos, pero que no incluían dentro de este planeamiento el eje del Desarrollo Económico, por lo que no es de extrañar que con el tiempo se haya convertido en una *ciudad dormitorio*¹⁰.

Esta concepción de desarrollo urbano, que no priorizaba el Desarrollo Económico como eje del Desarrollo Local, contribuyó a que, a lo largo de las distintas autoridades locales, el *Desarrollo Económico Local* no forme parte de la agenda de gobierno de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

El alto índice de pobreza y el énfasis puesto en el binomio empleo-desarrollo económico (este último vinculado a la reducción de la pobreza)¹¹, viró la atención de la actual gestión al estímulo del Desarrollo Económico y la introdujo en su horizonte estratégico, el cual se institucionalizó en el 2008 con la formulación del Plan de Desarrollo Económico Concertado. Posteriormente este eje ha sido recogido en el Plan Desarrollo Concertado periodo 2010-2021, y específicamente en el Plan Estratégico Institucional 2013-2017, y Plan Operativo Institucional del presente año.

Asimismo, hay que mencionar que otros factores, como, por ejemplo, el urbano-vial, han contribuido a un incipiente Desarrollo Económico del distrito. La infraestructura vial del distrito es insuficiente como para satisfacer todas las necesidades del distrito, así como, el desarrollo de actividades productivas. Así, la única vía considerada de interconexión del distrito con la metrópoli es la Av. Néstor Gambeta. Por lo tanto, hay que considerar que existen otros factores, que pueden influir en el Desarrollo Económico de un distrito, tales como: ubicación geográfica, nivel socioeconómico de la población, recursos naturales, políticas públicas, etc. En el caso de la ubicación geográfica hay que mencionar que el Distrito de

¹⁰ Tradicionalmente referidas a aquellas ciudades de carácter esencialmente residencial y con mínimas actividades de producción.

¹¹ Índice de Pobreza de la Municipalidad Distrital de Ventanilla 29.2 - Fuente INEI.

Ventanilla, cuenta con litoral y este limita con el puerto marítimo del Callao lo cual le otorga un importante potencial exportador que aprovechar, ni qué decir del turismo al contar con playas y con humedales.

En general cualquier teoría que explique el *Desarrollo Económico Local* debe indicarnos cuáles son esas características que evidencian el *Desarrollo Económico Local* esperado. Así, aunque existen muchas teorías que caracterizan el *Desarrollo Económico Local*, tales como, las que enfatizan su análisis en los agentes del mercado o en la distorsiones del mercado, la presente investigación considera -de ninguna manera de modo absoluto-, que las teorías de localización, y sus distintos enfoques, pueden explicar mejor el *Desarrollo Económico Local* en nuestra realidad, y no solo de la realidad de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, sino de otras realidades locales similares, dado que estas teorías ponen énfasis en la dimensión geográfica o localización, la interacción de los agentes económicos, políticos y sociales, entre otros, comúnmente aceptados como elementos de análisis para economías locales emergentes, como es el caso de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

La aplicación de estas teorías se explica fundamentalmente, en primer lugar, porque la Municipalidad Distrital de Ventanilla se ubica geográficamente fuera del centro de la metrópolis de Lima, en segundo lugar, porque es una ciudad dormitorio, es decir, con pocas actividades productivas –si no muy pocas, reducidas-, y en tercer lugar porque estas características generan sobre costos que limitan su desarrollo económico.

4.3.2 Identificación y validación de los objetivos. -

El segundo paso, será identificar los objetivos, misionales, estratégicos y tácticos y en esta parte, es donde se exige más al interventor, pues implica, desde la base del marco explicativo que se ha elegido, explicar objetivamente el *Desarrollo Económico Local* en la Municipalidad Distrital de Ventanilla y la manifestación de sus principales características.

4.3.2.1 Objetivos Misionales. -

De acuerdo al Artículo VI, de la Ley Orgánica de Municipalidades, *las Municipalidades Promueven el Desarrollo Económico Local, con incidencia en la Micro y Pequeña, a través de planes de Desarrollo Económico Local aprobados [...].*

Esta definición debe considerarse como la razón de ser del sistema de Desarrollo Económico Local, quedando entonces por identificar como se manifiesta esta razón de ser en la realidad local, para la cual será necesario recurrir a una *Teoría del Desarrollo Económico Local*.

El análisis de las teorías de localización podría resumirse en dos aspectos: producción local y conglomerados. En relación al primero, de acuerdo a las teorías de localización un factor que impulsa el desarrollo de una localidad es el desarrollo de la producción cuyos productos son demandados al interior del distrito o por otras localidades. En relación a los conglomerados, la teoría de la localización señala que la aglomeración de los agentes productivos trae consigo tres beneficios importantes, a saber: ofrecimiento de un mercado mayor, se intensifica la producción de insumos, y genera cambios en el modo de producción. Ambos aspectos, en la evaluación de la gestión municipal en el *Desarrollo Económico Local*, es un factor que no se ha tenido en cuenta

Así, en atención a la pregunta sobre qué atributos podrían evidenciarse que en la realidad de la Municipalidad Distrital de Ventanilla su Desarrollo Económico Local es un hecho comprobable, podríamos decir que son las siguientes:

- *Incremento de la cantidad de productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla.*
- *Incremento de la demanda externa de los productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla.*
- *Incremento del número de Conglomerados de Producción.*

Estos atributos se constituirían en los objetivos misionales a alcanzar en la dimensión

del Desarrollo Económico Local por parte de la administración de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

4.3.2.2 Objetivos Estratégicos. -

La identificación y validación de los objetivos estratégicos representa el esfuerzo de la gestión municipal por mitigar aquellos factores internos o externos que amenazan o impiden alcanzar el *Desarrollo Económico Local*. En relación a las amenazas, ya hemos dichos, que estos no deben ser concebidos como la negación de las características que evidencian el objetivo misional, así, por ejemplo, una amenaza no sería el *Bajo número de productos producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla o la Baja demanda de estos productos, tanto interna como externa.*

Asimismo, no debemos olvidar, tal como se ha mencionado líneas arriba que una vez identificadas las amenazas deben ser fraseadas a objetivos, de tal manera que se constituyan como objetivos estratégicos. Así, la identificación y definición de los objetivos estratégicos pasaría primero por identificar dichas amenazas:

- Para el caso del objetivo misional: *Incremento de la cantidad de productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla*, una amenaza que se asocia es *la incipiente tecnología que se emplea en las cadenas productivas.*
- Para el caso del objetivo misional: *Incremento de la demanda externa de los productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla*, una amenaza que se asocia es el ingreso al mercado de productos sustitutos que no son producidos en el Distrito de Ventanilla.
- Para el caso del objetivo misional: *Incremento del número de Conglomerados de Producción*, una amenaza que se asocia es la baja calidad regulatoria del marco jurídico distrital que regula la asociatividad empresarial.

De acuerdo a esto, la manifestación en lo fáctico de los objetivos estratégicos sería:

- Incorporación de tecnología de punta en las cadenas productivas del distrito.
- Incremento de productos sustitutos que son producidos en el Distrito de Ventanilla.
- Aprobación de un nuevo marco jurídico que regule la asociatividad empresarial.

Estos atributos se constituirían en los objetivos estratégicos a alcanzar en la dimensión del Desarrollo Económico Local por parte de la administración de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

4.3.2.3 Objetivos tácticos. -

Ya se ha dicho que los objetivos tácticos, están vinculados a las adaptaciones que deben impulsarse al interior del sistema. Pero estas adaptaciones ¿a que obedecen?: al cambio constante del entorno. Las entidades públicas deben ser capaz de diseñar estrategias que les permitan incorporar en sus organizaciones las oportunidades que se presentan en un entorno cambiante para alcanzar sus resultados, de ahí que a este nivel la estrategia sea un proceso de aprendizaje continuo. Ya no solo se trata de diseñar procesos, de definir adecuados objetivos o de tener el mejor diseño organizacional, se trata sobre todo de adaptarse rápidamente a los cambios ya que es claro que en la actualidad este entorno cambiante tendrá un impacto en los resultados de las entidades, y que este impacto sea positivo o negativo dependerá de la estrategia que se despliegue para la gestión del cambio. Dicho esto, la presente investigación propone que los objetivos tácticos son tributarios de los objetivos estratégicos ya que estos responden a amenazas precisamente que surgen del entorno.

De este modo, considerando los objetivos estratégicos que se han definido, una primera aproximación nos permite definir los objetivos tácticos siguientes:

- Para el caso del objetivo estratégico: *Incorporación de tecnología de punta en las cadenas productivas*, un objetivo táctico sería *evitar la obsolescencia tecnológica en las cadenas productivas*.
- Para el caso del objetivo estratégico: *Incremento de los productos sustitutos que son*

producidos en el Distrito de Ventanilla, un objetivo táctico sería evaluar permanentemente la preferencia de los consumidores.

- Para el caso del objetivo estratégico: *Aprobación de un nuevo marco jurídico que regule la asociatividad empresarial*, un objetivo táctico sería evaluar la calidad regulatoria del marco jurídico existente de acuerdo al comportamiento de las unidades económicas y proponer y aprobar la normatividad municipal que corresponda.

Dado el nivel operativo de los objetivos tácticos su manifestación en lo factico se reduce a su propia expresión de tal modo que ya no es necesario plantearse la pregunta ¿cómo estos objetivos se manifiestan en lo factico?

4.3.3 Determinación de los indicadores. -

Usualmente, el diseño de los indicadores es una labor marginal sobre el que no se pone mayor atención. Sin embargo, contra lo que se cree, el adecuado diseño de indicadores puede ser la diferencia entre la permanencia o la desaparición de un sistema, dado que provee información relevante para hacer frente a las amenazas. En ese sentido, los indicadores no solo deben emplearse y aplicarse empíricamente para obtener información de la realidad y sus atributos más destacados, implica la aplicación práctica de una teoría y sus elementos, a fin de capturar la realidad en su totalidad.

De acuerdo a lo desarrollado hasta el momento, describir en lo factico los objetivos misionales y estratégicos nos permite contar con una serie de elementos que evidencian su cumplimiento o su manifestación en la realidad local. A estos elementos los llamaremos *atributos*, y nos informan sobre las propiedades estructurales o funcionales de los objetivos misionales y estratégicos que son de interés de la intervención, los cuales con un manejo sistémico nos permite establecer los posibles indicadores.

Al momento de su diseño debe tenerse especial cuidado sobre que atributo elegir. Estas características nos permitirán definir los primeros indicadores.

4.3.3.1 Indicadores asociados a los objetivos misionales. -

Un atributo asociado al *Incremento de la cantidad de productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla*, susceptible de ser medido con indicadores sería el siguiente:

Número de productos finales (bienes o servicios) que son producidos en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

Un atributo asociado al *Incremento de la demanda externa de los productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla* susceptible de ser medido con indicadores sería el siguiente¹²:

Participación en otros mercados de los productos finales (bienes o servicios) que son producidos en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

Un atributo asociado al *Incremento del número de Conglomerados de Producción*, susceptible de ser medido con indicadores sería el siguiente:

Numero de Zonas Industriales existentes en la Municipalidad Distrital de Ventanilla

Aun cuando las teorías de localización proporcionan más elementos que pueden ser utilizados para definir más indicadores, los expresados hasta aquí serán por el momento suficiente para evaluar el *Desarrollo Económico Local* de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. No obstante, uno podría preguntarse, por ejemplo, y que pasa con la infraestructura (comúnmente carreteras) y la calidad de vida de la población, que son factores que también influyen en el *Desarrollo Económico Local*. La respuesta es que estos factores deberían ser medidos en su dimensión correspondiente, a saber: *Dimensión Urbana* y *Dimensión Social*,

¹² Asimismo, las teorías de localización se han enfocado en los modelos de causalidad circular, es decir, donde hay un mercado es porque existe una producción concentrada y viceversa. Así, otro posible indicador sería:

Número de agentes productivos locales (bienes o servicios) que demandan los productos que son producidos en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.

respectivamente.

4.3.3.2 Indicadores asociados a los objetivos estratégicos. -

En el caso del primer objetivo estratégico: *incorporación de tecnología de punta en las cadenas productivas del distrito*, un atributo a medir con indicadores sería:

Número de agentes productivos locales que han incorporado en sus procesos productivos, mejoras tecnológicas.

En el caso del segundo objetivo estratégico: *incremento de productos sustitutos que son producidos en el Distrito de Ventanilla*, un atributo a medir con indicadores sería:

Número de productos sustitutos por cada producto producido en el Distrito de Ventanilla

En el caso del tercer objetivo estratégico: *aprobación de un nuevo marco jurídico que regule la asociatividad empresarial*, un atributo a medir con indicadores sería:

Numero de ordenanzas emitidas con adecuada calidad regulatoria para facilitar la asociatividad empresarial

Los indicadores identificados, como resultado de la metodología que se propone, a diferencia de los definidos por la propia Municipalidad Distrital de Ventanilla, permiten evaluar adecuadamente la gestión de la Municipal Distrital de Ventanilla, en el ámbito del *Desarrollo Económico Local*.

Por otro lado, definido los indicadores, es necesario que se establezca una línea base, ya que sin el cual la evaluación, no podría realizarse, lo cual estaría justificado si es que la medición se realiza en el año cero de la intervención.

Teniendo en cuenta el carácter integrador de la Teoría General de Sistemas, la metodología propuesta, no solo aplicaría a las demás dimensiones de intervención de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, sino que sería de aplicación práctica en otras Municipalidades, sean estas rurales o urbanas.

Debe recalcar, que la teoría no tiene por objetivo eliminar el contenido subjetivo que impulsa al interventor a acercarse a la realidad e interpretarla o establecer los indicadores, lo que trata es de establecer un vínculo entre la realidad y el interventor a través de la información que proporcionan los indicadores, reduciendo el sesgo de lo que el interventor quiere medir y ver en la realidad.

4.3.4 Institucionalización de la evaluación de la gestión municipal. -

Las limitaciones de la presente investigación no impiden que pueda delinarse como debería realizarse la institucionalización de la evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local.

4.3.4.1 Área de control. -

Ciertamente, en todas las entidades del sector público, que incluye a los Gobiernos Locales, existe todo un sistema de indicadores para evaluar la gestión, encargándose, acertadamente¹³, a las áreas de planificación la conducción de dicha labor (obtención, verificación y evaluación), en dos momentos bien definidos (semestral y anual). Sin embargo, esta labor sea distorsionado, pues en la práctica la evaluación se ha convertido en una actividad formal “encasillada” careciendo de adaptabilidad y sobre todo de efectividad: falta de adaptabilidad, porque prepondera la visión orgánica y funcional que induce a asignar la responsabilidad del *control* de los resultados solo a una unidad orgánica, en este caso las áreas de planificación y presupuesto, y a centralizar las acciones que de su operación se deriven (evaluación); y, falta de efectividad, porque la información que proporciona no contribuye a la toma de decisiones y no genera la deseada retroalimentación (*feedback*).

En ese sentido se requerirá iniciar un proceso de formación para que los servidores a cargo de conducir la labor de evaluación de la gestión municipal, internalización la

¹³ Se considera que la evaluación debe situarse en el área donde se formula y se prevé el presupuesto de los que dispondrá la entidad pública durante un determinado periodo.

metodología que se propone y la adapten y propongan la instrumentalización necesaria para su implementación acorde con la cultura y realidad del gobierno local. Esta formación no debe alcanzar solo a las áreas de planificación sino también a las áreas responsables de implementar las intervenciones en cada dimensión de la gestión municipal. En el caso particular de la presente investigación la formación y la participación de la Gerencia de Desarrollo Económico.

4.3.4.2 Declaración institucional. -

El decidido compromiso de las autoridades de un municipio es un factor crítico de éxito para la implementación de la evaluación de la gestión municipal. La declaración del compromiso no debe limitarse solo al alcalde, se recomienda que sea el Concejo Municipal quien emita dicha declaración, ello porque el Concejo Municipal es el órgano de articulación entre el gobierno municipal y la población a quienes se deberá comunicar periódicamente los resultados.

4.3.4.3 Participación activa. -

El proceso para la implementación de la metodología, no puede limitarse a reuniones meramente formales, al igual que los órganos de gobierno, se requiere también el compromiso activo de todas las áreas del gobierno local, desde el inicio del proceso de implementación, en sus diferentes etapas, diseño, implementación, ejecución y retroalimentación.

4.3.4.4 Regulación. -

Se debe regular el conjunto de actuaciones, que deben realizarse bajo un enfoque de procesos, para la implementación de la evaluación de la gestión municipal, asignando claras responsabilidades en los tres niveles organizacionales del gobierno municipal. Igualmente se requiere la socialización de la regulación que se emita y la participación activa de los involucrados con la evaluación para su internalización.

4.3.4.5 Adaptación. -

Se ha señalado, que la adaptación debe ser una actividad permanente, en ese sentido, la

labor que la instrumentaliza también debe normalizarse. Será necesario entonces, regular que periódicamente se aplique un diagnóstico para conocer si han existido cambios importantes en cada dimensión de la gestión municipal; esto permitirá realizar los ajustes necesarios para mejorar la eficacia de la evaluación de la gestión municipal.

4.3.4.6 Recolección de datos. -

La información necesita ser analizada en un estilo oportuno, antes y después de la construcción e implementación de un sistema de indicadores, que permita verificar que los datos que se recopilan son los adecuados. Posteriormente debe ser registrada. En esta fase será necesario identificar una fuente de información pertinente.

4.3.4.7 Publicación y socialización de los resultados. -

La publicación y socialización debe superar su objetivo elemental: la de hacer de conocimiento a todos los servidores de la entidad municipal los resultados de la evaluación de la gestión municipal; un objetivo complementario e importante debe permitir difundir las buenas prácticas y la retroalimentación, pero no solo eso, debe permitir también fomentar un buen clima laboral y estimular una emulación laboral competitiva y productiva basada en un sistema que reconozca los buenos resultados. Esta actividad no debe ser tomada solo como un acto protocolar, debe ser considerada como una estrategia para alcanzar los objetivos institucionales, es decir, debe ser interiorizado en el servidor municipal como la consecuencia lógica de la definición de los objetivos y de la evaluación de la gestión municipal.

4.4 Interpretación de resultados. -

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de los datos recopilados con las técnicas e instrumentos de estudio que se definieron. La estructura de presentación de los resultados guarda relación con los objetivos específicos que se han definido:

4.4.1 *Idoneidad de la metodología para evaluar la gestión. -*

Los resultados principales identificados son los siguientes:

- Con la investigación se ha determinado que el método implementado por el CEPLAN para el desarrollo del planeamiento estratégico de las entidades públicas, el cual contempla la etapa de evaluación de la gestión, no resulta el más idóneo para la Municipalidad Distrital de Ventanilla, dado que este pone énfasis en los aspectos formales. De este modo, por ejemplo, se tienen definiciones imprecisas tales como: componentes, tendencias, etc., que deben relacionarse de manera empírica con las principales intervenciones que define una entidad.
- El énfasis en lo formal del método del CEPLAN condiciona la etapa de evaluación de la gestión, en razón del cual, los puntos débiles que subyacen en la etapa de identificación de objetivos incidirán en detrimento de la relevancia de la evaluación de la gestión.
- El proceso de planeamiento estratégico previsto por el CEPLAN no incorpora, desde su inicio, un marco explicativo dimensional, lo que convierte a todo el proceso, y en particular a los objetivos estratégicos e indicadores declaraciones empíricas que solo expresan la intención de la gestión.

4.4.2 *Pertinencia de los indicadores.* -

Los resultados principales identificados son los siguientes:

- Los indicadores que ha definido la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local, no son pertinentes, dado, que los mismos están vinculados a objetivos que son meras declaraciones formales.
- Los indicadores obtenidos o resultantes del proceso de planeamiento estratégico en la dimensión del Desarrollo Económico Local, se orientan a medir la producción física de determinadas actividades y no resultados, lo que evidencia precisamente el carácter formal del proceso de planeamiento estratégico y la falta de un marco explicativo dimensional.

- Los indicadores están asociados a objetivos estratégicos y acciones estratégicas que no guardan una relación de causalidad, de tal modo, que incluso los indicadores pueden no estar midiendo el cambio esperado con la intervención.

4.4.3 Metodología a emplearse para evaluar la gestión. -

Los resultados principales identificados son los siguientes:

- Sobre la base de la TGS se construyó una propuesta metodológica que comprende cinco etapas: i) Dimensionamiento de la gestión municipal, ii) elección del marco explicativo dimensional, iii) identificación y validación de los objetivos, iv) determinación de los indicadores y, v) institucionalización de la evaluación de la gestión.
- Se considera crucial el dimensionamiento de la gestión, dado que permite definir los límites de los sistemas sobre los cuales se desplegará la gestión municipal, contribuyendo así a la identificación clara de los objetivos y por lo tanto de que parte de la organización debe provenir la acción municipal.
- La aplicación de la metodología en la dimensión del Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, determinó que las Teorías de Localización son las que mejor explican el Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- Se ha determinado que la evaluación de la gestión municipal, debe comprender ineludiblemente una etapa de institucionalización. Esta etapa es vital para darle institucionalidad al proceso de evaluación, y sobre todo continuidad en el tiempo.
- La aplicación de la metodología ha permitido proponer cuales serían los posibles objetivos en la dimensión del Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, el cual conforme a la metodología son del tipo misional y estratégicos, de naturaleza claramente a los que se obtendrían aplicando la metodología del CEPLAN:

Tabla 4*Objetivos identificados con la metodología propuesta*

Nº	Objetivos definidos con la aplicación de la metodología del CEPLAN	Objetivos definidos con la aplicación de la propuesta metodológica
	Objetivos Estratégicos	Objetivos Misionales
1	Promover la competitividad económica en el Distrito de Ventanilla	Incremento de la cantidad de productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
2		Incremento de la demanda externa de los productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
3		Incremento de la cantidad de Conglomerados de Producción.
	Acciones Estratégicas	Objetivos Estratégicos
1	Asistencia Técnica a nuevos emprendedores de forma oportuna	Incorporación de tecnología de punta en las cadenas productivas del distrito.
2	Asistencia Técnica en la formalización de los comerciantes de manera oportuna a los comerciantes informales	Incremento de productos sustitutos que son producidos en el Distrito de Ventanilla.
3	Acciones de control y fiscalización de actividades económicas oportunas	Aprobación de un nuevo marco jurídico que regule la asociatividad empresarial.
4	Programa de fortalecimiento que agregan valor productivo a los agentes económicos.	

Estos objetivos tienen la característica de responder a un entendimiento holístico de la realidad local, estar asociados a un modelo explicativo que les proporciona un marco teórico, y establecer una relación clara con la realidad que se quiere intervenir y causal entre ellas.

4.4.4 Indicadores para evaluar la gestión aplicando la nueva metodología. -

Los resultados principales identificados son los siguientes:

- Como resultado de la aplicación de la metodología se ha determinado cuales serían los probables indicadores con los que se evaluaría la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, en la dimensión del Desarrollo Económico Local. Estos son considerados los más pertinentes para medir los objetivos definidos.

Tabla 5

Indicadores definidos con la metodología propuesta

N°	Indicadores definidos con la aplicación de la metodología del CEPLAN	Indicadores definidos con la aplicación de la propuesta metodológica
	Objetivos Estratégicos	Objetivos Misionales
1	Promover la competitividad económica en el Distrito de Ventanilla	Incremento de la cantidad de productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
	Indicador Población accede a empleo formal	Indicador Número de productos finales (bienes o servicios) que son producidos en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
2		Incremento de la demanda externa de los productos que son producidos en la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
		Indicador Participación en otros mercados de los productos finales (bienes o servicios) que son producidos en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
3		Incremento de la cantidad de Conglomerados de Producción.
		Indicador Numero de Zonas Industriales existentes en la Municipalidad Distrital de Ventanilla
	Acciones Estratégicas	Objetivos Estratégicos
1	Asistencia Técnica a nuevos emprendedores de forma oportuna	Incorporación de tecnología de punta en las cadenas productivas del distrito.
	Indicador Número de emprendedores organizados en el cual participan los de ventanilla.	Indicador Número de agentes productivos locales que han incorporado en sus procesos productivos, mejoras tecnológicas.
2	Asistencia Técnica en la formalización de los comerciantes de manera oportuna a los comerciantes informales	Incremento de productos sustitutos que son producidos en el Distrito de Ventanilla.
	Indicador	Indicador

N°	Indicadores definidos con la aplicación de la metodología del CEPLAN	Indicadores definidos con la aplicación de la propuesta metodológica
	Número de comerciantes formalizado en el Distrito de Ventanilla.	Número de productos sustitutos por cada producto producido en el Distrito de Ventanilla
3	Acciones de control y fiscalización de actividades económicas oportunas	Aprobación de un nuevo marco jurídico que regule la asociatividad empresarial.
	Indicador Número de establecimientos fiscalizados en actividades económicas en Ventanilla	Indicador Numero de ordenanzas emitidas con adecuada calidad regulatoria para facilitar la asociatividad empresarial
4	Programa de fortalecimiento que agregan valor productivo a los agentes económicos.	
	Indicador Número de agentes económicos que participan en el programa de fortalecimiento que agrega valor productivo en Ventanilla	

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1 Comparación de los resultados. -

Cabe indicar que con el objeto de enriquecer la discusión de resultados y determinar si los resultados obtenidos de la investigación son consistentes se ha aplicado un cuestionario a 6 especialistas¹⁴ quienes han respondido 7 preguntas alineadas con los objetivos de investigación (Anexo D).

5.1.1 *Idoneidad de la metodología para evaluar su gestión.* -

Se ha procedido a realizar un “recorrido” sobre la metodología que para evaluar su gestión emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla y, como es sabido, esta corresponde a la que ha establecido el CEPLAN, lo que lo liga indisolublemente al proceso de planeamiento estratégico.

En principio, el análisis documental y la aplicación del análisis de relación y análisis de causalidad nos permite confirmar, que el proceso de planeamiento estratégico es altamente formal y pone énfasis especialmente en la articulación de objetivos y definición de Acciones Estratégicas, alejándose de esta manera de la necesidad de implementar un proceso holístico, y esto se entiende porque el método del CEPLAN no contempla herramientas o técnicas para comprender de manera estructurada la realidad que será objeto de la intervención, por lo que cualquier definición tendrá casi siempre un carácter empírico y no superará el análisis de relación. Esto sin duda, influye enormemente en la evaluación de la gestión municipal, por lo que, de igual manera, en el proceso de planeamiento estratégico, esta etapa se vuelve en una labor altamente formal. Es cierto, que la evaluación trata de absolver importantes interrogantes, como, por ejemplo, responder ¿qué factores externos o internos contribuyeron al éxito o fracaso del cumplimiento de las metas propuestas?, sin embargo, las carencias de las herramientas o técnicas señaladas hace que estas preguntas sean respondidas con argumentos vacíos.

¹⁴ Los especialistas tienen amplia experiencia en el sector público en áreas de planeamiento y presupuesto de diferentes niveles de gobierno.

Por otra parte, se puede señalar que los resultados señalados guardan coincidencia con las respuestas de los especialistas; así con relación a la idoneidad de la metodología del CEPLAN para evaluar la gestión ninguno la considera idónea, valorándose esta mayoritariamente como no idónea (cuatro especialistas) o medianamente idónea (dos especialistas). Lo mismo ocurre con el énfasis de lo formal de la metodología del CEPLAN sobre la evaluación, cuatro de los seis especialistas la considera que la vuelve irrelevante. Con relación a incorporar un marco teórico para fundamentar las intervenciones estatales también la mayoría de los especialistas (cuatro especialistas) consideran que esto mejoraría la definición de los indicadores.

Tabla 6

Rpta. de Esp. - Estructura de la metodología de evaluación de la gestión

Nº	Preguntas/ Opciones	Resp. de Espec. 1	Resp. de Espec. 2	Resp. de Espec. 3	Resp. de Espec. 4	Resp. de Espec. 5	Resp. de Espec. 6	Tot
1	¿Con relación a la metodología del CEPLAN que la Municipalidad Distrital de Ventanilla emplea para evaluar su gestión Usted considera que es?							
	a) Es idóneo							0
	b) Medianamente idóneo			X			X	2
	c) No idóneo	X	X		X	X		4
2	El énfasis en lo formal de la metodología del CEPLAN para el proceso estratégico puede condicionar la etapa de evaluación de la gestión ¿De qué forma?							
	a) Volviendo no relevante la medición y evaluación		X	X	X	X		4
	b) Volviendo medianamente relevante la medición y evaluación	X					X	2
	c) Volviendo relevante la medición y evaluación							0
3	Incorporar en el método de planeamiento estratégico del CEPLAN un marco teórico que fundamente la intervención puede incidir en la evaluación de la gestión ¿cómo?							

Nº	Preguntas/ Opciones	Resp. de Espec. 1	Resp. de Espec. 2	Resp. de Espec. 3	Resp. de Espec. 4	Resp. de Espec. 5	Resp. de Espec. 6	Tot
	a) No incidiría, el proceso de medición y evaluación seguiría siendo formal				X	X		2
	b) Mejoraría la definición de los objetivos e indicadores	X	X	X			X	4
	c) N/R							0

Sobre la argumentado por los especialista, Rengifo, quien ha indicado que la metodología del CEPLAN no es idónea señala: “Considero que no es idónea ya que la metodología del CEPLAN no asegura una adecuada interrelación entre los OEI, AEI, AO e indicadores entendido como un sistema de gestión municipal, los cuales deberían ser el resultado del análisis de la realidad territorial, y para el caso específico del análisis y evaluación del estado en que se encuentra la economía local, identificando sus necesidades y oportunidades, lo cual permitiría definir las acciones a seguir, así como medir y evaluar sus avances en función a los resultados esperados y socializarlos para generar compromisos que asegurarían una cada vez más efectiva Gestión Local”. Rengifo en concreto nos dice dos cosas: se requiere una metodología que estructure las relaciones sistémicas que hay en la realidad que se va a intervenir y contar con una herramienta para el análisis de la dimensión a intervenir.

Por lo señalado, la investigación evidencia que la metodología del CEPLAN que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión no es idónea.

5.1.2 *Pertinencia de los indicadores.* -

La investigación demuestra, que una evaluación de la pertinencia de indicadores no debe limitarse a determinar la simplicidad, claridad, etc., de los mismos. Se requiere ir un poco más allá para incorporar en el análisis de pertinencia que habitualmente se hace sobre los

indicadores, una tarea orientada a validar los objetivos estratégicos u acciones estratégicas que se han definido aplicando el análisis de relación y el análisis de causalidad.

En ese sentido, de la investigación se desprende que los objetivos establecidos por la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local no son están adecuadamente definidos por carecer de una relación holística que ayude a comprender por lo menos como se encuentran interconectados los objetivos, apreciándose, por el contrario, la naturaleza de declaración formal de los mismos al definirse como “promover la competitividad económica en el Distrito de Ventanilla” definición que no solo puede asociarse al crecimiento de las actividades empresariales o comerciales, y que por lo tanto podría usarse como etiqueta para cualquier realidad municipal; del mismo modo el objetivo definido por la municipalidad no supera el análisis de causalidad dado que por ejemplo se ha definido como una Acción Estratégica para cumplir con dicho objetivo, “asistencia técnica a nuevos emprendedores de forma oportuna” el cual resulta ser una declaración más.

Las respuestas de los especialistas no se alejan mucho de lo señalado. Así, todos (seis especialistas) han considerado que los objetivos definidos por la Municipalidad Distrital de Ventanilla son declaraciones formales; de igual modo, ninguno ha señalado que los indicadores sean pertinentes siendo más bien considerados como no pertinentes (tres especialistas) o medianamente pertinentes (tres especialistas).

Tabla 7

Rpta. de Esp. – Relevancia de indicadores

N ^o	Preguntas/ Opciones	Resp. de Espec. 1	Resp. de Espec. 2	Resp. de Espec. 3	Resp. de Espec. 4	Resp. de Espec. 5	Resp. de Espec. 6	Tot
1	¿Con relación los objetivos definidos por la MDV en la dimensión del Desarrollo Económico Local Usted considera que? Explicar							
	a) Se encuentran adecuadamente definidos							0
	b) Son	X	X	X	X	X	X	6

Nº	Preguntas/ Opciones	Resp. de Espec. 1	Resp. de Espec. 2	Resp. de Espec. 3	Resp. de Espec. 4	Resp. de Espec. 5	Resp. de Espec. 6	Tot
	declaraciones formales							
	c) N/R							0
2	¿Sobre la pertinencia de los indicadores que ha definido la MDV para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local Usted considera? Explicar							
	a) Son pertinentes							
	b) Son medianamente pertinentes		X	X	X			3
	c) No son pertinentes	X				X	X	3

Por lo señalado, se concluye que los indicadores definidos por la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local no pueden considerarse pertinentes.

5.1.3 Metodología a emplearse para evaluar la gestión. -

Comprobada la no idoneidad de la metodología que la Municipalidad Distrital de Ventanilla emplea para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local, se ha propuesto una metodología basada en la Teoría General de Sistemas. Su aplicación al caso de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, no debe ser óbice para comprender que en general es necesario implementar una nueva metodología para evaluar la gestión de las entidades públicas. Esta necesidad es compartida por todos los especialistas (seis especialistas) que ha colaborado con el desarrollo del cuestionario.

Tabla 8

Rpta. de Esp. – Propuesta metodológica

Nº	Preguntas/ Opciones	Resp. de Espec. 1	Resp. de Espec. 2	Resp. de Espec. 3	Resp. de Espec. 4	Resp. de Espec. 5	Resp. de Espec. 6	Tot
1	¿Cree necesario que se proponga una nueva metodología para evaluar la gestión de las entidades públicas?							
	a) Si	X	X	X	X	X	X	6

N°	Preguntas/ Opciones	Resp. de Espec. 1	Resp. de Espec. 2	Resp. de Espec. 3	Resp. de Espec. 4	Resp. de Espec. 5	Resp. de Espec. 6	Tot
	b) No							
	c) N/R							

Valverde, por ejemplo, ha argumentado “actualmente los evaluadores de la gestión solo se preocupan de cumplir con los procedimientos y plazos establecidos por el CEPLAN, perdiendo objetividad de la importancia de esta fase para la mejora continua, sumado al poco interés de las autoridades sobre el uso de esta herramienta de gestión y la poca socialización y difusión de los resultados a la interna de cada entidad”. La especialista, con su opinión pone en relieve la naturaleza formal de la metodología del CEPLAN.

Así las cosas, debe señalarse, que la Teoría General de Sistemas – TGS ofrece un conjunto de elementos cuyas bases teóricas además de fundamentar aspectos claves de metodología pueden considerarse valiosos por su practicidad. Tal es la trascendencia que tiene la TGS que sus principales conceptos se pueden identificar en cualquier realidad por lo que es fácil entender que una Municipalidad también es un sistema, facilitando por lo tanto la aplicación práctica de cualquier metodología que se proponga y tenga como fundamento la TGS.

En ese sentido, la metodología propuesta en la presente investigación se fundamenta en la TGS abordando a la Municipalidad como sistema lo que le da el carácter holístico y andamiaje conceptual requerido para fundamentar objetivamente el modelo misional conforme se gráfica en la Figura 2 y ayudar a identificar el que evaluar y el que medir. Un componente clave adicional en la metodología que se propone es el “modelo explicativo dimensional”, el cual también se fundamenta en el concepto de “modelo” de la TGS. Él nos proporciona el marco teórico para comprender e interpretar las relaciones sistémicas que existen entre los componentes de un sistema clarificando el camino que va desde la determinación de los objetivos hasta la evaluación de la gestión, contribuyendo así a que los indicadores que se

definan resulten pertinentes al haberse asegurado que el proceso de planeamiento estratégico supera el análisis de relación y el análisis de causalidad.

La metodología aplicada en gabinete sobre la dimensión del Desarrollo Económico Local de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla acerca y ofrece al interventor una serie de enfoques contribuyendo a proporcionar una estructura cognitiva a la intervención que ayudan describir o caracterizar el Desarrollo Económico Local en la Municipalidad Distrital de Ventanilla y por lo tanto reduciendo al máximo los sesgos empíricos al momento de determinar qué objetivos que deben ser alcanzados y como deben ser medidos. De este modo, conforme a la propuesta metodología primero se debe definir los objetivos misionales y objetivos estratégicos que son de naturaleza distinta a los que se definen aplicando la metodología del CEPLAN, metodología de la que ya se ha afirmado muchas veces es altamente formal.

La aplicación en gabinete de la metodología propuesta demuestra que es la más idónea para asegurar que la etapa de evaluación de la gestión municipal resulte pertinente, en el sentido, que se cuente con objetivos adecuadamente definidos relacionados con su manifestación en lo fáctico, alejándonos de la práctica habitual de hacer que los objetivos solo sean declaraciones formales tal como se puede corroborar en la Tabla 4, y relacionando a dichos objetivos indicadores pertinentes.

5.1.4 Indicadores para evaluar la gestión aplicando la nueva metodología. -

Como ya se ha mencionado, la propuesta metodología ayuda a reducir el sesgo empírico al momento de determinar qué objetivos que deben ser alcanzados y como deben ser medidos. De esta forma, se puede afirmar que la propuesta metodología proporciona al interventor una forma objetiva de construir la “fuente” de los objetivos que deberán alcanzarse y como debe evaluarse la gestión a través de indicadores, valiéndose del uso de sencillas preguntas (Tabla 1).

De esta forma, se puede afirmar que los indicadores definidos con la metodología propuesta para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local, superan el análisis de pertinencia, es decir, el atributo que miden se encuentra directamente relacionado a la forma de cómo se expresa o expresaría en lo factico el cumplimiento de los objetivos misionales o estratégicos tal como puede corroborarse si se observa la Tabla 5 y se sustenta en el análisis desarrollado en el apartado IV de la presente investigación.

Lo señalado, queda confirmado con las respuestas de los especialistas, quienes, en su totalidad (seis especialistas), luego de revisar la metodología y los indicadores obtenidos, han señalado que los mismos son pertinentes.

Tabla 9

Rpta. de Esp. – Pertinencia de indicadores

Nº	Preguntas/ Opciones	Resp. de Espec. 1	Resp. de Espec. 2	Resp. de Espec. 3	Resp. de Espec. 4	Resp. de Espec. 5	Resp. de Espec. 6	Tot
1	Considera que los indicadores para evaluar la gestión de la MDV en la dimensión del Desarrollo Económico Local que se han identificado con la propuesta metodológica son, a diferencia de los definidos por la propia MDV:							
	a) Pertinentes	X	X	X	X	X	X	6
	b) Medianamente Pertinentes							0
	c) No son pertinentes							0

Finalmente, otro aspecto importante a tener en cuenta es que no debe descuidarse la importancia de la institucionalización de la evaluación, poder lograrlo le dará “movimiento” a la evaluación de la gestión y permitirá realmente aprovechar sus múltiples beneficios. Como se ha mencionado, el kit de su éxito pasa por asegurar el involucramiento activo de todos.

VI. CONCLUSIONES

- 6.1 El proceso de evaluación de la gestión Municipalidad Distrital de Ventanilla, se estructura sobre los lineamientos definidos por el CEPLAN. El carácter formal de este proceso ha fortalecido el carácter declarativo de los objetivos y por lo tanto no se sustentan en un marco explicativo de la realidad. Así, la metodología para la evaluación de su gestión que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla se ha convertido en irrelevante siendo importante que se proponga una nueva metodología. Esta conclusión es compartida por la mayoría de expertos que con su opinión ha participado en esta investigación.
- 6.2 Se determinó que los indicadores para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local no son relevantes dado que se carece de un marco explicativo que sustente la interrelación existente entre la intervención y la dimensión del Desarrollo Económico Local, por lo que los indicadores no pueden asociarse atributos susceptibles de ser medibles, situación que condiciona a que cualquier sistema de indicadores termine siendo parte de un sistema que no proporciona información útil para la toma de decisiones. Es importante anotar que el total de los expertos coinciden en señalar que incorporar un marco teórico que fundamente la intervención municipal mejoraría la definición de los indicadores.
- 6.3 A fin de superar las falencias señaladas en los numerales anteriores, se ha propuesto una metodología que se soporta en la Teoría General de Sistema de la cual toma sus conceptos principales para su diseño que permita evaluar la gestión la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local. Esta metodología comprende lo siguiente:
- Dimensionamiento de la gestión municipal.
 - Elección del marco explicativo dimensional.

- Identificación y validación de los objetivos.
- Determinación de los indicadores.
- Institucionalización de la evaluación.

6.4 Los indicadores que se han definido como resultado de la aplicación de la propuesta metodológica son pertinentes y permiten evaluar adecuadamente la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local al superar el análisis de pertinencia, es decir, el atributo que miden se encuentra directamente relacionado a la forma de cómo se expresa o expresaría en lo factico el cumplimiento de los objetivos misionales o estratégicos. En ese sentido, la validez de la propuesta metodológica ha quedado demostrado, validez que se avala con la opinión de los expertos quien ha señalado en su conjunto que los indicadores obtenidos con la propuesta metodológica son pertinentes.

VII. RECOMENDACIONES

- 7.1 Teniendo en cuenta que todas las entidades del estado, lo que incluye a todas las municipalidades del país, emplean la metodología del CEPLAN es razonable asumir que todas han desarrollado procesos de planeamiento y evaluación de su gestión que por su carácter formal no son relevantes. En ese sentido, se recomienda, que el CEPLAN pueda realizar cambios en su metodología incorporando algunos elementos que se han planteado en la presente investigación como puede ser el “marco explicativo dimensional”.
- 7.2 Nada puede ser más ineficiente e ineficaz que realizar un proceso de evaluación de la gestión solo para cumplir con las exigencias formales, sin embargo, es una práctica corriente a la que contribuye la metodología del CEPLAN. Por eso, habiéndose determinado que la metodología que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión no es relevante, se recomienda que a través de su área de planificación empiece a revisar sus procesos de planeamiento para incorporar una visión holística en las intervenciones que despliega articulando tanto la planeación con la evaluación de su gestión.
- 7.3 Priorizar el “cumplimiento de las exigencias formales”, es una práctica corriente en casi todas las entidades públicas. Dada la magnitud del problema, se recomienda que el CEPLAN incorpore mejoras a su metodología que exijan que las intervenciones que serán objeto de planeamiento y evaluación se aborden de manera holística, tomando en cuenta la propuesta metodológica desarrollada en la presente investigación previa validación en campo.
- 7.4 Habiendo quedado demostrado la validez de la propuesta metodológica se recomienda que para que la Municipalidad Distrital de Ventanilla gestione adecuadamente el desarrollo económico local del distrito defina nuevos indicadores, pudiendo considerar

los que los que se han definido en la presente investigación o aplicando la metodología propuesta.

CAPITULO VIII. REFERENCIAS

- Arnold Cathalifaud, M. y Osorio Gonzales, F. (1993). *Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas*. Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales. Chile, 1998, número 3, pp. 40-49.
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Serie Manuales. Chile, número 20.
- Bertalanffy, L. (1989). *La teoría general de sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Canel Crespo, M. (2018). *En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del «valor público»*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. España, 2018, núm. 19.
- Cristóbal, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales. Chile, número 45.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2003). *Proceso de Mejora Continua*. Revisión 01. España.
- Flórez, A. y Thomas, J. (1993). *La teoría general de sistemas*. Cuadernos de Geografía. Colombia, 1993, volumen 5, número 1-2, pp. 111-137.
- Guzmán, M. (2007). *Evaluación de Programas. Notas Técnicas*. Serie Gestión Pública. Chile, número 64.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill.
- Izquierdo Quispe, P. (2015). *Evaluación de la calidad de la gestión pública y servicios públicos desde el gobierno central en España y Perú*. [Tesis de grado]. Universidad Autónoma de Barcelona.
- https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/1010091/1/Izquierdo_Quispe_PR.pdf

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Directiva N° 007-2019-EF/50.01 “Directiva que regula la evaluación en la fase de evaluación presupuestaria”*. Lima, 13 de noviembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). *Directiva N° 001-2015-EF/50.01 “Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación multianual del presupuesto público para el año fiscal 2016”*. Lima, 25 de enero del 2015.
- Quispe Galindo, M. y Vilca Mamani A. (2021). *Desempeño y eficiencia del sector público peruano: un análisis comparativo con países limítrofes*. Semestre Económico (2021), 10(1). Perú, pp. 39–48. Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- Quiroz Mejía, R. (2022). *El nivel de la gestión de la Municipalidad Provincial de Chota: Una metodología para gobiernos locales*. Revista Industrial Data 25(1). Perú. pp. 79-102. Facultad de Ingeniería Industrial – UNMSM.
- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión Pública. Chile, número 32.
- Shack, N. (2003). *Gestión pública por resultados y programación plurianual*. Serie Seminarios y Conferencias. Chile, numero 29.
- Shoderbek, P., Kefalas, G., y Shoderbek, P. (1980). *Sistemas administrativos*. Biblioteca de Ciencias Económicas. Argentina: El ateneo
- Wiesner, E. (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Serie Gestión Pública. Chile, numero 4.
- .

CAPITULO IX. ANEXOS

Anexo A

Matriz de Consistencia

PROBLEMAS	OBJETIVO	HIPOTESIS	CATEGORIAS	DIMENSIONES	INDICADORES	METODOLOGÍA
¿Cómo se estructura la metodología de evaluación de la gestión que actualmente emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla?	Explicar cómo se estructura el proceso de evaluación de la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.	(No se ha considerado Hipótesis)	Evaluación del Sector Público	Metodología de evaluación de la gestión	Análisis de Relación	Enfoque: Cualitativo: Tipo: Aplicada Diseño: Descriptivo y exploratorio Nivel: Descriptivo y exploratorio. Población: PEI, POI e Indicadores Muestra: Indicadores para evaluar la gestión en el desarrollo económico local. Técnica de recolección de datos: Análisis documental. Instrumento de recolección de datos: Guía Estructurada de Análisis y Cuestionario.
¿Son relevantes los indicadores que ha definido la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local?	Determinar la relevancia de los indicadores definidos por la Municipalidad Distrital de Ventanilla para evaluar su gestión en la dimensión del Desarrollo Económico Local.		Desarrollo Económico Local	Indicadores	Análisis de Relación Análisis de causalidad Análisis de Pertinencia	
¿Cómo debería estructurarse la metodología para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla?	Determinar la estructura de la propuesta metodológica para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.		Teoría General de Sistemas	Propuesta metodológica		
¿Cuáles serían los posibles indicadores para evaluar la gestión Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local la aplicando la nueva metodología?	Definir indicadores para evaluar la gestión de la Municipalidad Distrital de Ventanilla en la dimensión del Desarrollo Económico Local de aplicando la nueva metodología.			Propuesta de Indicadores		

Plan Estratégico Institucional 2019 – 2021 / PAG. 5-7 (Resolución de Alcaldía N° 746-2018/MDV-ALC)

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA

3. OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES OEI (Con Indicadores)

Los Objetivos Estratégicos Institucionales OEI, definen lo que la entidad espera lograr en las condiciones de su población y sus condiciones internas, en cumplimiento de sus funciones sustantivas o sus funciones de administración interna; en ese contexto la Municipalidad Distrital de Ventanilla, ha establecido 10 OEI para el periodo de 2019-2021.

Cuadro N° 01



OEI		DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Código	Denominación de OEI	Nombre del Indicador
OE 01	Contribuir con la Calidad de los Servicios Educativos en el Distrito.	Porcentaje de población estudiantil beneficiada con los Programas Educativos del Distrito de Ventanilla
OE 02	Contribuir con la Calidad de los Servicios de Salud en el Distrito de Ventanilla.	Porcentaje de niños menores de 5 años con DC
OE 03	Promover el Desarrollo Humano y Hábitos Saludables en el Distrito de Ventanilla.	Porcentaje de la Población vulnerable que accede al apoyo social en el Distrito de Ventanilla.
OE 04	Promover la Competitividad Económica en el Distrito de Ventanilla	Población que accede a un empleo formal.
OE 05	Promover el desarrollo urbano territorial ordenado y sostenible en el Distrito de Ventanilla.	Porcentaje de la población que vive en barrios marginales y/o asentamientos improvisados.
OE 05	Mejorar el Servicio de Transporte y Transito en el Distrito de Ventanilla	Número de Vehículos menores que prestan servicios en el Distrito de Ventanilla Porcentaje de Vías locales señalizadas en el Distrito de Ventanilla
OE 06	Promover la Gestión Ambiental en el Distrito de Ventanilla,	Porcentaje de población que participa en la Implementación de la gestión ambiental
OE 07	Reducir los Índices de Inseguridad Ciudadana en el Distrito de Ventanilla.	Tasa de variación de los delitos contra el patrimonio.
OE 09	Protección de la población y sus medios de vida frente a peligros de origen natural y antrópicos en el distrito de Ventanilla.	% de capacidad instalada básica frente a emergencias y desastres
OE 10	Fortalecer la Gestión Institucional.	Porcentaje de cumplimiento anual del Plan Estratégico Institucional

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA

OEI		DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Código	Denominación de OEI /AEI	NOMBRE DEL INDICADOR
OEI.04	Promover la Competitividad Económica en el Distrito de Ventanilla	Número de Población que accede a un empleo formal
Acciones del OEI.04		
AEI.04.01	Asistencia Estratégica técnica a nuevos emprendedores de forma oportuna en el Distrito de Ventanilla	Número de nuevos emprendedores organizados en el cual participan los emprendedores del Distrito de Ventanilla
AEI.04.02	Asistencia técnica en la formalización de los comerciantes de manera oportuna a los comerciantes informales en el Distrito de Ventanilla	Número de Comerciantes formalizados en el Distrito de Ventanilla
AEI.04.03	Acciones de control y fiscalización de actividades económicas oportunas en el distrito de Ventanilla.	Número de establecimientos fiscalizados en actividades económicas en el Distrito de Ventanilla
AEI.04.04	Programa de fortalecimiento que agregan valor productivo a los Agentes Económicos del Distrito de Ventanilla	Número de Agentes económicos que participan en el Programa de fortalecimiento que agregan valor productivo en el Distrito de Ventanilla
OEI.05	Promover el desarrollo urbano territorial ordenado y sostenible en el Distrito de Ventanilla	Porcentaje de la población que vive en barrios marginales y/o asentamientos improvisados.
Acciones del OEI.05		
AEI.05.01	Plan de Desarrollo Urbano implementado del Distrito de Ventanilla	Porcentaje de actualización de la zonificación y uso de suelo para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano
AEI.05.02	Catastro actualizado en la jurisdicción del Distrito de Ventanilla	Porcentaje de base geográfica actualizada en el Distrito de Ventanilla
AEI.05.03	Espacios públicos recuperados y priorizados en beneficio del Distrito de Ventanilla	Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a inversiones
AEI.05.04	Asistencia técnica en desarrollo urbano de forma integral en beneficio de la población del Distrito de Ventanilla	Número de Asistencias técnicas en desarrollo urbano en el Distrito de Ventanilla
AEI.05.05	Saneamiento físico legal de predios focalizados en el Distrito de Ventanilla	Porcentaje de Predios con Saneamiento físico legal en el Distrito de Ventanilla
OEI.06	Mejorar el Servicio de Transporte y Tránsito en el Distrito de Ventanilla	Número de Vehículos menores que prestan servicios en el Distrito de Ventanilla
Acciones del OEI.06		
AEI.06.01	Ordenamiento Integral del Transporte Público en beneficio del Distrito de Ventanilla	Número de Autorizaciones otorgadas en el Distrito de Ventanilla
		Número de Campaña de sensibilización en Seguridad Vial

Plan Operativo Institucional 2019 / PAG. 72-74

<https://www.muniventanilla.gob.pe/portalTransparencia/documentos/planeamientoOrganizacion/planesPoliticas/poi2019MODIFICADO.pdf>

Anexo B-3
PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL MODIFICADO CON PROGRAMACION FISICA (Modificado)
Año : 2019

Periodo PEI : 2019 - 2022
Nivel de Gobierno : M - GOBIERNOS LOCALES
Sector : 00 - MUNICIPALIDADES
Pliego : 000 - MUNICIPALIDADES
Unidad Ejecutora : 300682 - MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA

Centro de Costo : 03.08.02 - SUBGERENCIA DE PROMOCIÓN EMPRESARIAL

OEI.04 PROMOVER LA COMPETITIVIDAD ECONOMICA EN EL DISTRITO DE VENTANILLA
AEI.04.01 Asistencia técnica a nuevos emprendedores de forma oportuna en el distrito de Ventanilla

COD.	Actividad Operativa	Ubigeo	U.M.	Meta Financiera Anual S/.	PROGRAMACION												Meta Fisica Anual	Prioridad
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
19A0001653667	BRINDAR CAPACITACIÓN Y ASESORAMIENTO PARA LOS BUSCADORES DE EMPLEO A FIN DE MEJORAR LA EMPLEABILIDAD LABORAL A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS SUPERATE VENTANILLA Y ABE	070106 : VENTANILLA	486 : TALLER	82,200.00	20	20	20	21	21	10	10	10	10	10	10	10	172	1 : Muy Alta
19A0001653674	BRINDAR CAPACITACIÓN LABORAL EN COMPETENCIAS DURAS A FIN DE MEJORAR LA INSERCIÓN LABORAL	070106 : VENTANILLA	486 : TALLER	211,388.00	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	5	1 : Muy Alta
19A0001653689	ORGANIZAR CON ENTIDADES ESPECIALIZADAS EL DESARROLLO DE CAPACITACIONES DIRIGIDAS A PERSONAS EN SITUACION DE EMPLEO (IMPULSA PERÚ Y JOVENES PRODUCTIVOS)	070106 : VENTANILLA	486 : TALLER	78,000.00	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1 : Muy Alta

OEI.04 PROMOVER LA COMPETITIVIDAD ECONOMICA EN EL DISTRITO DE VENTANILLA
AEI.04.02 Asistencia técnica en la formalización de los comerciantes de manera oportuna a los comerciantes informales en el Distrito de Ventanilla

COD.	Actividad Operativa	Ubigeo	U.M.	Meta Financiera Anual S/.	PROGRAMACION												Meta Fisica Anual	Prioridad
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
19A0001705744	FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS DEL DISTRITO	070106 : VENTANILLA	001 : ACCION	95,998.75	3	3	3	2	2	2	3	3	4	2	2	3	32	2 : Alta
19A0001705747	PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO EMPRESARIAL A TRAVÉS DEL CENTRO MI EMPRESA VENTANILLA	070106 : VENTANILLA	001 : ACCION	95,998.75	50	50	55	55	55	50	55	55	51	55	55	54	640	2 : Alta
19A0001705749	BRINDAR ATENCIÓN, INFORMACIÓN, REGISTRO DE LA OFERTA EN EL CENTRO MUNICIPAL DE EMPLEO	070106 : VENTANILLA	006 : ATENCION	95,998.75	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,100	1,100	14,200	2 : Alta
19A0001705753	REGISTRO DE COLOCACIÓN LABORAL, SEGUIMIENTO Y MONITOREO	070106 : VENTANILLA	089 : PERSONA COLOCADA	95,998.75	550	550	550	550	550	550	550	550	550	500	500	500	6,450	2 : Alta
19A0001705754	COORDINAR CON ENTIDADES ESPECIALIZADAS SOBRE LA ASISTENCIA Y DEFENSA LEGAL DE LOS TRABAJADORES DEL DISTRITO.	070106 : VENTANILLA	001 : ACCION	54,000.00	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	2 : Alta
19A0001705755	DESARROLLO DE FERIAS LABORALES PARA LAS PERSONAS DEL DISTRITO.	070106 : VENTANILLA	001 : ACCION	1,200.00	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2 : Alta

TOTAL GENERAL : 810,783.00

U.M. = Unidad de Medida.

Nota : La Prioridad se determinará en la Comisión de Planeamiento Estratégico



FIRMA



Anexo B-3
PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL MODIFICADO CON PROGRAMACION FISICA (Modificado)
Año : 2019

Periodo PEI : 2019 - 2022
 Nivel de Gobierno : M - GOBIERNOS LOCALES
 Sector : 00 - MUNICIPALIDADES
 Pliego : 000 - MUNICIPALIDADES
 Unidad Ejecutora : 300682 - MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VENTANILLA

Centro de Costo: 03.09.01 - GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE

OEI.08 REDUCIR LOS INDICES DE INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE VENTANILLA
 AEI.08.01 Programa de Seguridad Ciudadana Vecinal de manera focalizada en el Distrito de Ventanilla

COD.	Actividad Operativa	Ubigeo	U.M.	Meta Financiera Anual S/.	PROGRAMACION												Meta Fisica Anual	Prioridad	
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
19A0001653771	IMPLEMENTACIÓN DEL OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA: PLANIFICACIÓN DE PATRULLAJE POR SECTOR	070106 : VENTANILLA	060 : INFORME	321,679.00	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	1 : Muy Alta
19A0001695300	MANTENER LA SEGURIDAD CIUDADANA A TRAVÉS DE ACCIONES PREVENTIVAS: PATRULLAJE MUNICIPAL POR SECTOR	070106 : VENTANILLA	520 : SECTOR	321,680.00	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	1 : Muy Alta

OEI.09 PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN Y SUS MEDIOS DE VIDA FRENTE A PELIGROS DE ORIGEN NATURAL Y ANTRÓPICOS EN EL DISTRITO DE VENTANILLA
 AEI.09.06 Implementación de actividades contingenciales

COD.	Actividad Operativa	Ubigeo	U.M.	Meta Financiera Anual S/.	PROGRAMACION												Meta Fisica Anual	Prioridad	
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
19A0001705206	PLANIFICAR, ORGANIZAR Y EJECUTAR EL PLAN DE SEGURIDAD CIUDADANA: COMUNIDAD RECIBE ACCIONES DE PREVENCIÓN EN EL MARCO DEL PLAN LOCAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	070106 : VENTANILLA	416 : PROGRAMA	180,190.00	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	36	1 : Muy Alta

TOTAL GENERAL : 873,549.00

U.M. = Unidad de Medida.
 Nota : La Prioridad se determinará en la Comisión de Planeamiento Estratégico

FIRMA



Anexo D

Resultados del cuestionario desarrollado por Especialista en materia de gestión pública en diferentes niveles de gobierno

Matriz de Especialista en Gestión Pública

N°	ESPECIALISTA	PERFIL
1	MILTON CORONEL ZUBIATE	Especialista en materia de presupuesto en diversas entidades públicas, ha sido Director de Presupuesto en el OSINFOR y actualmente es Jefe de presupuesto en la OEFA.
2	NORMA GUADALUPE CHUQUIPOMA POMAR	Especialista en materia de planeamiento y presupuesto en diversas entidades públicas, ha sido director de presupuesto en diversas entidades públicas, actualmente es Asesora de la Alta Dirección en el MINSA.
3	STEFANI MARIA ACOSTA AGUIRRE	Especialista en materia de planeamiento y presupuesto en diversas entidades públicas, ha sido director de planeamiento y presupuesto en diversas entidades públicas, actualmente es Jefa de la Unidad de Planeamiento de Sierra y Selva Exportadora.
4	ROSA ISABEL RENGIFO LINGAN	Ha sido Gerente Municipal y Directora de Planeamiento y Presupuesto en diversas municipalidades, actualmente brinda servicios en diversas entidades del gobierno nacional.
5	KARINA TRELLES SALDARRIAGA	Especialista en materia de planeamiento y presupuesto en diversas entidades públicas, ha sido Directora de Planeamiento y Presupuesto del SERNANP, actualmente es Jefa de Planeamiento en el MINCUL.
6	GLORIA LUZ VALVERDE CARBAJAL	Ha sido Directora de Planeamiento y Presupuesto en el SENHAMI y SENCICO, actualmente es Asesora de la Oficina de Planificación y Presupuesto en ESSALUD.

Cuestionario desarrollado por los Especialistas

DIMENSION DE LA ARQUITECTURA DEL PROBLEMA	N°	PREGUNTAS	OPCIONES	RESP. ESPEC. 1	RESP. ESPEC. 2	RESP. ESPEC. 3	RESP. ESPEC. 4	RESP. ESPEC. 5	RESP. ESPEC. 6	TOT.	
Metodología de evaluación de la gestión que emplea la Municipalidad Distrital de Ventanilla, 2019	1	¿Con relación a la metodología del CEPLAN que la Municipalidad Distrital de Ventanilla emplea para evaluar su gestión Usted considera que es?	a) Es idóneo							0	
			b) Medianamente idóneo			X			X	2	
			c) No idóneo	X	X		X	X		4	
	2	El énfasis en lo formal de la metodología del CEPLAN para el proceso estratégico puede condicionar la etapa de evaluación de la gestión ¿De qué forma?	a) Volviendo no relevante la medición y evaluación		X	X	X	X			4
			b) Volviendo medianamente relevante la medición y evaluación	X						X	2
			c) Volviendo relevante la medición y evaluación								0
	3	Incorporar en el método de planeamiento estratégico del CEPLAN	a) No incidiría, el proceso de medición y evaluación seguiría siendo formal				X	X		2	

