

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y  
Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, marzo, 2025, Volumen VI

---

## **Planificación Estratégica Prospectiva y Participación Ciudadana en la Gestión de los Gobiernos Locales**

Prospective Strategic Planning and Citizen Participation in the  
Management of Local Governments

---

**Manuel Greck Anderson Chávez Ramírez**

manuel.chavez@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0001-8812-5112>

Instituto Americano de Investigación y

Desarrollo - INAMIDE

Perú

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i2.3641>

**Artículo recibido:** 06 de marzo de 2025.

**Aceptado para publicación:** 20 de marzo de 2025.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.

  
**Redilat**  
Red de Investigadores  
Latinoamericanos

**NÚMERO**

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i2.3641>

## Planificación Estratégica Prospectiva y Participación Ciudadana en la Gestión de los Gobiernos Locales

Prospective Strategic Planning and Citizen Participation in th Management of Local Governments

**Manuel Greck Anderson Chávez Ramírez**

manuel.chavez@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0001-8812-5112>

Instituto Americano de Investigación y Desarrollo - INAMIDE  
Perú

Artículo recibido: 06 de marzo de 2025. Aceptado para publicación: 20 de marzo de 2025.  
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

### Resumen

La calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible depende en gran parte de la planificación estratégica prospectiva de la gestión local. Sin duda, ello implica un nuevo enfoque para los tomadores de decisión en la forma de gobernar, involucrando la participación ciudadana en la gestión pública, como un derecho y deber que tienen los ciudadanos para buscar asegurar condiciones de bienestar y progreso en sus comunidades; aportando a la solución de los problemas más sentidos, y contribuyendo al uso eficaz y eficiente de los recursos de la institución gubernamental. El objetivo de la investigación fue analizar cómo ha venido evolucionando la planificación prospectiva y la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos municipales del Perú. La metodología aplicada corresponde a la investigación documental mediante la utilización de diversas fuentes bibliográficas. Una de las debilidades de la gestión pública local consiste en que los funcionarios públicos solo tienen una visión cortoplacista y a la vez no motivan a los ciudadanos a participar activamente en la planificación estratégica. Los desafíos que se desprenden de la revisión bibliográfica se relacionan con la necesidad de promover la participación ciudadana como mecanismo que fortalece la relación de los gobiernos locales con la sociedad civil, compartiendo las decisiones estratégicas dirigidas a atender los problemas más sentidos de la población y la construcción del futuro deseado para todos.

*Palabras clave:* planificación, prospectiva, participación ciudadana, gestión pública, calidad de vida

### Abstract

The quality of life of citizens and sustainable development depend largely on the prospective strategic planning of local management. This undoubtedly implies a new approach for decision makers in the way of governing, involving citizen participation in public management, as a right and duty that citizens have to seek to ensure conditions of well-being and progress in their communities; contributing to the solution of the most pressing problems, and contributing to the effective and efficient use of the resources of the government institution. The objective of the research was to analyze how prospective planning and citizen participation have evolved in the management of municipal governments in Peru. The methodology applied corresponds to documentary research through the use of various bibliographic sources. One of the weaknesses of local public management is that public officials only

have a short-term vision and at the same time do not motivate citizens to actively participate in strategic planning. The challenges that emerge from the bibliographic review are related to the need to promote citizen participation as a mechanism that strengthens the relationship between local governments and civil society, sharing strategic decisions aimed at addressing the most pressing problems of the population and building the desired future for all.

*Keywords:* planning, foresight, citizen participation, public management, quality of life

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Chávez Ramírez, M. G. A. (2025). Planificación Estratégica Prospectiva y Participación Ciudadana en la Gestión de los Gobiernos Locales. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (2), 477 – 493. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i2.3641>

## INTRODUCCIÓN

La Directiva General de Planeamiento Estratégico en el Perú, establece el análisis prospectivo como la segunda fase del ciclo de planificación estratégica de toda organización gubernamental, en el marco de un proceso sistemático, cíclico y continuo donde confluyen aspectos de carácter político, técnico, participativo, intersectorial e intergubernamental; teniendo como punto de partida el análisis de la situación actual, y complementándose el análisis prospectivo con las decisiones estratégicas, para finalizar el proceso con el seguimiento y evaluación del plan (CEPLAN, 2024). En este contexto, el futuro deseado de una provincia o distrito, debe traducirse en objetivos estratégicos, orientando los esfuerzos colectivos para su logro.

En el preámbulo de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) menciona que, una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados (CLAD, 2009).

Señala el documento antes citado que, las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. En este contexto, surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, desde su planificación, lo que se puede denominar como el «derecho de participación ciudadana en la gestión pública».

Los ciudadanos y las ciudadanas demandan gobiernos que respondan a sus preocupaciones y necesidades, de manera efectiva y equitativa con impacto favorable en la calidad de vida de los pobladores. Fortalecer la participación ciudadana en los asuntos de gestión pública (sobre todo asociada al futuro deseado), es cada vez más necesaria en ese sentido. Según lo citado en Marquina y Del Carpio (2018), Michael Porter señala que “una sociedad que no logra atender a las necesidades humanas básicas, equipar a los ciudadanos para mejorar su calidad de vida, proteger el medioambiente y brindar oportunidades a muchos de sus ciudadanos, no puede ser considerada exitosa” (pág. 4).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su resumen ejecutivo, titulado “La participación pública es una condición para una gobernanza eficaz”, manifiesta la preocupación por la falta de generación de espacios para una participación activa por parte de las entidades públicas (ya que requiere inversión de tiempo y recursos) y advierte que es esencial, para evitar el fracaso de las políticas públicas y, en consecuencia, la falta de provisión de servicios y bienes públicos para la realización de los derechos de las personas.

García, Aldape y Esquivel (2020), enfatizan que en Latinoamérica existen diversas regiones con carencia en acceso a la salud, al agua potable, a drenajes, educación, energía eléctrica, seguridad, espacios para actividades recreativas y deportivas, entre otros. Perú no escapa a esta realidad en la gran mayoría de sus regiones y municipios, lo que demanda mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Para ello la participación ciudadana es esencial con la finalidad de contribuir en la planificación estratégica con enfoque prospectivo y la ejecución de las políticas públicas.

Rojas y Sánchez (2021), apuntan que la participación ciudadana es el mecanismo por el cual los ciudadanos se involucran activamente en las decisiones públicas, ya sea a nivel nacional como local, considerando que tales decisiones serán en beneficio de la población. Según Guillen, et al. (2009), la

participación ciudadana es definida como la intervención de las instituciones organizadas en la esfera de lo público para resolver problemáticas de su comunidad.

Desde luego, no solo se trata de resolver los problemas del momento, sino pensar en el futuro y sus implicancias con las próximas generaciones. Señala Baena, G. (2015): "La nueva situación de una sociedad en complejidad, crisis y cambio que marcha de modo permanente hacia la incertidumbre, urge la necesidad de una planeación prospectiva estratégica que nos conduzca con mayor seguridad hacia el futuro plausible para todos" (pág. 29). Eso significa identificar los recursos potenciales, crear y alinear las capacidades, considerando que hay un sueño por alcanzar en el futuro y se debe encaminar toda acción hacia el destino trazado.

Mállap, J. (2013), basándose en el contexto histórico de Perú, señala que los municipios son canales inmediatos de participación vecinal, son entidades siempre cercanas a su población y sus problemas. Por tanto, son las municipalidades el punto de encuentro entre la sociedad civil (con sus demandas y propuestas) y la sociedad política (el Estado). La Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) del Perú, declara que el Estado requiere hoy más que nunca la actuación responsable y activa de los ciudadanos y ciudadanas, lo cual solo puede producirse con base en una planificación estratégica prospectiva y la responsabilidad cívica. Se trata de contar con espacios públicos para que el ejercicio pleno de la ciudadanía en todas sus expresiones tenga lugar (PCM, 2015).

El objetivo de la investigación es analizar cómo ha venido evolucionando la planificación prospectiva y la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos municipales del Perú. Se utiliza como metodología, la investigación documental que, según Arias, F. (2012), "Es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas" (p. 27).

## **METODOLOGÍA**

Se ha realizado una revisión sistemática de documentos orientados a la planificación estratégica con enfoque prospectivo y la participación ciudadana en la gestión pública en el ámbito de los gobiernos locales del Perú. Asimismo, se han consultado artículos científicos sobre el tema tratado.

Las fuentes se localizaron de información secundaria extraída de la base de datos SCOPUS, Google Académico y publicaciones oficiales del Estado peruano a través de organismos como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la Presidencia del Consejo de Ministros.

Teniendo en cuenta que el estudio es de carácter documental, los participantes son documentos tipo artículos, tesis, libros, documentos oficiales, institucionales. Se seleccionaron 87 documentos referidos a las variables objeto de estudio, constituyendo así la población del presente estudio.

Posteriormente, mediante la aplicación de criterios de exclusión asociados a la cantidad de citas y publicaciones orientadas a los temas de estudio, permitió la consolidación de una base de datos de 19 documentos que constituyeron la muestra del presente estudio.

Finalmente, se extrajeron los datos más relevantes para la revisión y se realizó el análisis de la información organizada a fin de identificar los aspectos más relevantes para el tema en estudio.

## DESARROLLO

### Generalidades sobre planificación estratégica prospectiva y participación ciudadana en la gestión pública de Perú

La gestión pública es el medio para conseguir que las entidades públicas alcancen mejores resultados en beneficio de la población, y se conviertan en un proceso sistémico, flexible e integral capaz de obtener mejores resultados y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos (Díaz, Manco y Prialé 2018). Por otro lado, González et al, (2019) al definir la gestión pública, sostiene que consiste en el manejo de los recursos públicos de una sociedad dirigidos a satisfacer las necesidades de los ciudadanos e impulsar el desarrollo de una nación. El Estado es el principal administrador del gasto social y responsable de la contención de las desigualdades, el bienestar y la calidad de vida, por tanto, esta es la principal meta de todas las instituciones sociales

En relación al Planeamiento Estratégico en el Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con alcance nacional, se constituye en el espacio institucionalizado para definir de forma concertada la visión de futuro compartido y formular el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Asimismo, cumple la función de orientar, establecer métodos, procesos y los instrumentos necesarios para el planeamiento estratégico en todas las instituciones del Estado, articulando el fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico, y la cooperación entre el sector público y privado para asegurar el desarrollo nacional, con visión prospectiva de mediano y largo plazo (Gobierno del Perú, 2008).

A nivel local, los Planes de Desarrollo Local Concertados (PDLC), son instrumentos de gestión de los gobiernos locales provinciales y de los gobiernos locales distritales, por esta razón hay un plan de desarrollo municipal provincial concertado y un plan de desarrollo municipal distrital concertado. Los Planes de Desarrollo Concertado de los Gobiernos Locales están regulados por el artículo 97° de la Ley Orgánica de Municipalidades y es un instrumento de gestión que contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo, los objetivos de la comunidad, a mediano y a largo plazo (PCM, 2015).

El PDLC, es una herramienta que establece los objetivos que deben orientar la gestión, así como la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. El plan debe responder, entre otros, a los principios de participación, transparencia, gestión moderna e inclusión. Dado que el plan es propuesto por el Consejo de Coordinación Local de la provincia o de los distritos y estos están conformados por representantes de la sociedad civil, la formulación y deliberación del plan se constituye en un espacio de activa participación (CEPLAN, 2017).

En relación a la participación ciudadana, se considera como un principio orientador de la actuación del Estado y, en consecuencia, de los gobiernos regionales y locales, reconociéndose como tal en las normas internacionales y nacionales que orientan el proceso de descentralización y de modernización de la gestión pública. La participación ciudadana abarca, además de los aspectos políticos necesarios en democracia, los aspectos económicos, sociales y culturales que son esenciales para desarrollar a un país. Es entendida como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales las personas que integran una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental (PCM, 2015).

Sin embargo, es importante aclarar que la participación ciudadana, no debe limitarse a la formulación de políticas públicas (a partir de las cuales surgen las acciones estratégicas), sino que debe mantenerse activa y de manera permanente, durante la ejecución de las acciones estratégicas resultantes de las políticas públicas para poder hacer seguimiento y realimentar el proceso hasta validar su conformidad de acuerdo con los resultados esperados y los obtenidos. Además de exigir y validar, la rendición de cuenta al gobierno nacional, regional o municipal según sea el caso.

Guillen, et al. (2009), puntualizan que, mediante el mecanismo del presupuesto participativo (Ley N° 28056) se logra tener una planificación concertada, además de acceso a fiscalizar la rendición de cuentas de los proyectos de inversión pública ejecutados. Agregan los autores que debe haber una vigilancia ciudadana, mediante el control ciudadano, verificando la voluntad política, para obtener una gobernanza más participativa en la gestión pública.

La participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho fundamental que además de constituirse en una forma concreta de reconocer la dignidad humana es indispensable para la realización de otros derechos fundamentales y elemento necesario para aplicar de manera efectiva los procesos de rendición de cuentas como mecanismo de control de la actuación del gobierno.

El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos. Siendo la participación ciudadana un principio y fundamento de la gestión pública, la voluntad de las entidades públicas por traducir los resultados de la participación en su gestión, debe expresarse en la generación e implementación de canales efectivos de participación ciudadana, la dotación de los recursos e infraestructura necesarios, la optimización de las TIC's e implementación de mecanismos alternativos de participación que favorezcan la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos (PCM, 2015).

La participación fundamenta la gestión pública al convertirse en un mecanismo que reduce las tensiones propias de los procesos de toma de decisión e implementación de las políticas públicas. Los gobiernos, al crear espacios y mecanismos institucionalizados que canalicen dichas tensiones, atienden los requerimientos ciudadanos con mayor transparencia, propiciando a la vez, una mayor atención a sus demandas. Además, se fortalece la rendición de cuentas, y se genera mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos (PCM, 2015).

### **Marco constitucional para el planeamiento estratégico y la participación ciudadana en la gestión pública**

Con relación a la "Planeación Local", el artículo IX, de la Ley Orgánica de Municipalidades, indica que, el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales.

El Decreto Legislativo 1088: Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), con el propósito de orientar el desarrollo de la planificación estratégica como "instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho" (Gobierno del Perú, 2008, pág. 1).

Asimismo, la concepción moderna de ciudadano o ciudadana se levanta sobre la confluencia del principio de igualdad entre las personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, que se expresa mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. Entre ellos, el derecho de participación ciudadana (PCM, 2021). La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública dispone que "la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia". En la tabla 1 se aprecian los principios de la participación ciudadana señalados en el citado documento (CLAD, 2009):

**Tabla 1**

*Principios de la participación ciudadana*

Constitucionalización	Institucionalización
Igualdad. Autonomía. Gratuidad.	Corresponsabilidad social. Respeto a la diversidad y no discriminación. Adecuación tecnológica.

**Fuente:** CLAD, (2009).

Estos principios deben ser tomados en cuenta para reconocer la participación ciudadana como un derecho fundamental y consustancial al concepto de Estado de derecho, imponiendo a la administración pública obligaciones normativas y de prácticas institucionalizadas que materialicen el carácter participativo de la gestión pública (PCM, 2021).

En la Constitución vigente de Perú, el derecho de participación ciudadana se constituye en un derecho fundamental reconocido en el artículo 2, inciso 17, el cual establece que toda persona tiene derecho: "A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos y las ciudadanas tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum". Podemos extraer del texto, que la participación de los ciudadanos y ciudadanas es un derecho y deber en los diferentes ámbitos del quehacer de la nación para lo cual el estado está en la obligación de garantizar los espacios apropiados para las prácticas ciudadanas, tomar en cuenta sus inquietudes, necesidades, ideas, y reconocer sus aportes directos entre otras consideraciones.

Por otro lado, Perú cuenta con la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300, que se encarga de regular no sólo las diversas formas de participación ciudadana (aplicables tanto a nivel nacional como a los gobiernos regionales y locales) sino también, los procedimientos para el ejercicio de este derecho.

La Constitución es amplia en materia de los derechos de participación de la ciudadanía, abarcando entre otros, el derecho y el deber que tiene toda persona de apoyar y colaborar con la gestión de los asuntos públicos. En el caso específico de los gobiernos locales es esencial para lograr atender las necesidades más sentidas de la población. A nivel legal, la participación ha sido reconocida en las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Regionales y Locales como un principio que rige la gestión y las políticas de estos niveles de gobierno.

Debido a que las autoridades representan los intereses de toda la población, dicha participación evita el riesgo de que las autoridades pierdan el rumbo o la dirección de las iniciativas que tienen que ejecutar en beneficio de todos y de todas. Esta acción abona a legitimar la gestión pública y a hacerla más eficiente (PCM, 2021).

En el ámbito nacional, la participación ciudadana integra el principio democrático que rige el proceso de descentralización, considerando que es un principio de la actuación de las entidades que integran el Poder Ejecutivo destacando el rol de vigilancia ciudadana y de participación en la propia gestión y en elaboración de propuestas legislativas que realiza este poder del Estado (PCM, 2021).

La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, establece que la finalidad fundamental del proceso de modernización de la gestión del Estado es la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, con el objetivo de que el Estado tenga, entre otras metas, canales efectivos de participación ciudadana (PCM, 2021).

La Ley, anteriormente señalada, contempla un capítulo denominado “De las relaciones del Estado con el ciudadano”, que establece pautas para la apertura de las entidades administrativas a la participación de los ciudadanos. Así, en el artículo 8º de la acotada Ley, se proclama que el Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada democracia participativa de los ciudadanos, a través de mecanismos directos e indirectos de participación (PCM, 2021).

La participación ciudadana está presente en los documentos de leyes y reglamentos que rigen las gestiones públicas desde la constitución de la República del Perú hasta los procesos administrativos, abarcando todos los niveles (nacional, regional y local); lo que proporciona una base legal sólida para impulsar dicho proceso de manera exitosa.

### **Gobierno abierto: plataforma para impulsar la participación ciudadana**

Perú como país democrático, para dar impulso al proceso de implementación de la modernización de la gestión pública, con el apoyo de la OCDE, es parte de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), desde el 2011, donde participan más de 60 países,

Esta iniciativa multilateral tiene como objetivos (PCM, 2021):

- Mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública mediante la apertura de datos;
- Promover y expandir los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos que les conciernen; y
- Generar la colaboración entre entidades públicas y sociedad civil para la búsqueda e implementación de soluciones a los problemas públicos.

Se define a Gobierno Abierto como un nuevo modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones públicas y la sociedad; basado en la transparencia, la apertura, la colaboración y orientado a la participación de los ciudadanos y ciudadanas tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas y la mejora de los servicios (PCM, 2015).

La Secretaría de Gestión Pública (SGP) perteneciente a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en su documento “Gobierno Abierto en el Perú” del 2021, describe que el Gobierno Abierto es una forma diferente de hacer gestión pública, que busca fortalecer la relación Estado-Ciudadanía y generar espacios colaborativos con las personas en los procesos de creación y de toma de decisiones. Manifiesta de igual manera, que, desde hace 10 años, con la iniciativa de ser parte de la Alianza de Gobierno Abierto, la SGP promueve la incorporación de sus principios en el quehacer de las entidades públicas, a fin de lograr una administración transparente, participativa, íntegra y que rinde cuentas a los ciudadanos.

Lo expuesto anteriormente, nos conduce a la conclusión, de que cualquier avance en materia de Gobierno Abierto significa de igual manera un avance en el proceso de participación ciudadana en la gestión pública. Al cumplir con los objetivos del Gobierno Abierto de manera directa, estamos fortaleciendo una plataforma que impulsa la participación ciudadana y fomenta mayores beneficios potenciales para la sociedad. La gestión del gobierno y de los servicios públicos se abre al escrutinio público con mecanismos efectivos de control.

### **Importancia de la visión prospectiva en la gestión de los gobiernos locales**

El filósofo Francés Gastón Berger (citado por Godet & Durance, 2011), señalaba que “el futuro es la razón de ser del presente” (pág. 13). Por lo tanto, sentencian los autores, que no hay un solo futuro,

sino varios, hecho que condiciona planificar y tomar decisiones en el presente para construir ese futuro deseado. Esta premisa se cumple en aquellas ciudades que han experimentado un crecimiento desordenado y los servicios públicos no cubren las necesidades de la población actual, debido a que los gobiernos de turno solo se abocaron a resolver problemas del momento.

Michel Godet (citado por Baena, G., 2015), señala: “El asunto no es avisar que vamos a chocar contra un iceberg... Sino en evitar la colisión...” (pág. 41). Ello implica que la planificación debe considerar la estrategia y la prospectiva en su estrecho nivel de complementariedad, ya que el primero nos lleva a construir el futuro que más conviene, en tanto la prospectiva muestra las alternativas de futuro deseado, sobre la base de un ejercicio que surge del consenso con los diferentes actores políticos, económicos y sociales de una determinada provincia o distrito.

Fuentes Zenón (citado por Baena, G., 2015), refiere que el concepto de planeación ha cambiado considerablemente: “En los años cincuenta se responde con la planeación a largo plazo, en los sesenta y setentas se utiliza la planeación participativa, ...y en los noventa y hasta el año 2000 la planeación estratégica y la prospectiva son las que llevan la batuta” (págs. 369-370).

Eduardo Balbi (citado por Baena, G., 2015), refiriéndose a la “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico–Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”, menciona que: “incorpora claramente el análisis prospectivo al proceso de planeamiento estratégico de la Administración Pública de ese país”, asimismo complementa: “Este es un ejemplo categórico para la región en torno a un sistema integrado de planeamiento estratégico, y en cuanto a profundizar una cultura de visiones de largo plazo y de utilización de la prospectiva para la anticipación estratégica” (pág. 439).

No obstante, si bien en términos normativos queda claro el uso de la prospectiva como nuevo enfoque del planeamiento estratégico en el ámbito sector público, la realidad nos demuestra que su aplicación es muy escasa, más aún, considerando que muchas municipalidades, a pesar de contar con sus planes debidamente formuladas con el soporte del CEPLAN, estos no se logran implementar y quedan únicamente en papeles. En consecuencia, es necesario tener una visión prospectiva del futuro deseado para la ciudad y analizar permanentemente si las acciones están orientadas a su logro, debiendo realizarse ajustes en el camino para su encauzamiento, siempre con la participación efectiva de los ciudadanos.

### **Gobierno municipal, proceso estratégico y participación ciudadana**

Los gobiernos locales (municipales y distritales) tienen el deber ineludible de ser agentes de desarrollo local; lo que conlleva la elaboración de planes, convocatoria a la población, coordinación con otros niveles de gobierno, financiamiento y ejecución de obras municipales (Mállap, J. 2013). No se puede concebir una municipalidad sin la concurrencia de una población, asentada en un territorio determinado y con una autoridad común, que gestiona los intereses de dicha colectividad hacia el desarrollo económico y social.

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), en su artículo I, se refiere a los Gobiernos Locales, como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

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. El derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos para ello,

complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. La gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social.

El derecho de participación ciudadana en la gestión pública, es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional (CLAD, 2009).

El artículo N°112 de la LOM, señala que los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para tal fin deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información. La participación ciudadana en la gestión de los gobiernos municipales es fundamental para contribuir desde las comunidades al bienestar de la población y al desarrollo económico, social y cultural del territorio aportando de esa manera a la competitividad y sostenibilidad de la nación.

En el caso de Perú, los gobiernos municipales, cuentan con el Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP), que es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales (PCM, 2015). Entre sus funciones principales está la de coordinar y concertar el plan de desarrollo municipal provincial concertado y el presupuesto participativo provincial. El CCLP está conformado por el alcalde o alcaldesa provincial, los regidores y regidoras provinciales, alcaldes o alcaldesas distritales de la jurisdicción provincial y los representantes de la sociedad civil.

Los representantes de la sociedad civil, son elegidos democráticamente, en un proceso supervisado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), para un periodo de dos años. Entre los representantes tenemos a las organizaciones de productores, los diferentes gremios (empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales), las universidades, las iglesias, así como las comunidades campesinas y nativas. También, participan las Mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes.

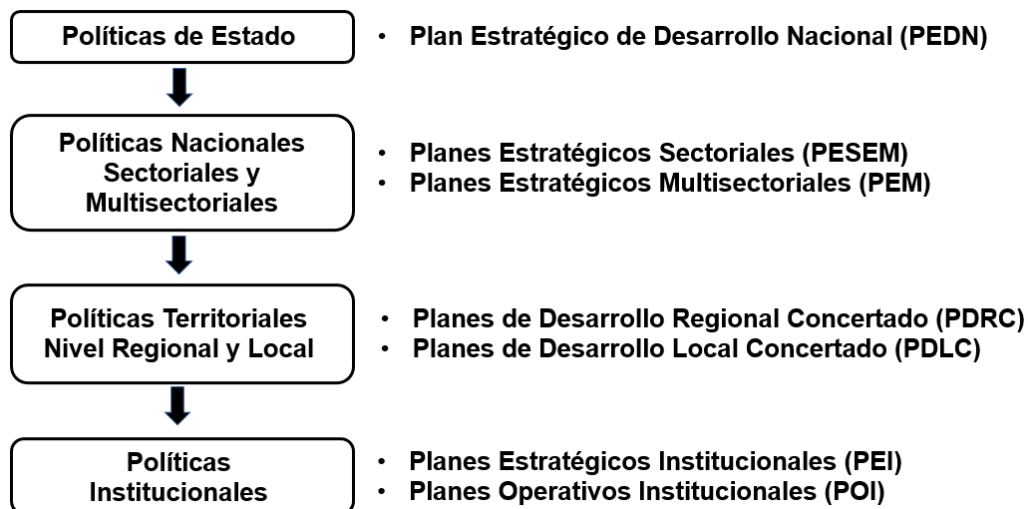
Los gobiernos locales presentan espacios de participación propios, que no se encuentran en los gobiernos regionales. Estos espacios se dan tanto en el nivel provincial como en el distrital y son los siguientes: Juntas vecinales comunales, Comités de gestión, participación local del sector empresario, el cabildo abierto y el derecho a denunciar infracciones.

Los gobiernos municipales, deben implementar de manera sistemática e integral el proceso de administración estratégica de la gestión pública y cuentan con la regulación y asesoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), para responder a un proyecto país a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). Ávila et al., (2022), en su investigación concluyen, que la toma de decisiones estratégicas permite la construcción de planes de acción eficientes de cara a la comprensión de las necesidades de la población y la elaboración de políticas públicas capaces de superar los males administrativos y de cobertura que atañen a la región.

En la figura 1, se presenta la relación de las políticas públicas y sus planes desde las políticas de Estado hasta las políticas institucionales que se convierten en Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y para su ejecución en Planes Operativos Institucionales (POI).

**Figura 1**

*Relación entre Políticas y Planes*



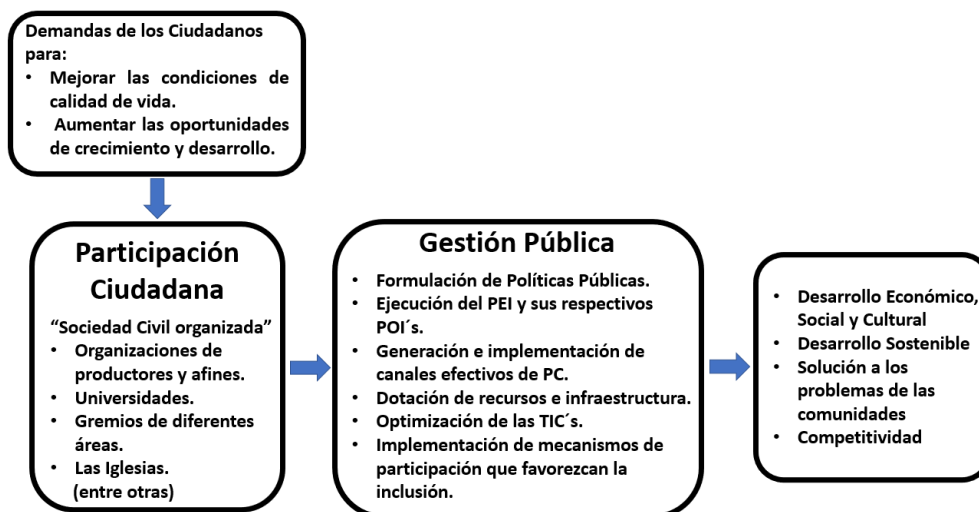
**Fuente:** elaboración propia a partir de CEPLAN (2017).

A nivel de los gobiernos municipales, las políticas institucionales son plasmadas en objetivos estratégicos generando el Plan Estratégico Institucional (PEI) mediante un proceso estratégico establecido y para un periodo de tiempo de tres años. En el PEI para cada objetivo estratégico están definidas las acciones estratégicas, metas y unidades responsables, entre otros datos. Posteriormente y tomando el PEI como insumo se realizan los Planes Operativos Institucionales (POI) para cumplirse en un periodo de un año. En el POI se plasman para cada acción estratégica, las actividades operativas asociadas al presupuesto para su ejecución a fin de alcanzar las metas propuestas (CEPLAN, 2017).

En la siguiente figura 2, se ilustra como la participación ciudadana debe vincularse mediante su representación a través de la sociedad civil organizada con la gestión pública de los gobiernos municipales para aportar a la solución de sus problemas más importantes en búsqueda de una mejor calidad de vida. Así mismo, la gestión pública debe apuntar a lograr mayor competitividad del municipio en el marco del desarrollo sostenible y en armonía con el proyecto país.

Figura 2

Vinculación de la participación ciudadana con la gestión pública



Fuente: elaboración propia.

### Avances y dificultades en el proceso de participación ciudadana para la gestión pública de gobiernos municipales

Perú como nación, desde el año 2011, ha tenido avances significativos en materia de Participación Ciudadana gracias a su incorporación a la “Alianza para el Gobierno Abierto”. Con la elaboración de su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), el cual fue el resultado de un trabajo coordinado entre las entidades públicas, importantes organizaciones de la sociedad civil y el sector privado ha ganado en experiencia y logrado construir las bases para establecer mecanismos que faciliten el proceso participativo. La sostenibilidad de este trabajo coordinado, se asienta en la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación de los planes propuestos (PCM, 2021).

En ese marco, la SGP de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el apoyo del Programa ProDescentralización de la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), ha elaborado el “Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales”, que forma parte de las acciones destinadas al cumplimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú, instrumento que contiene compromisos concretos para mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública, promover la participación ciudadana, y mejorar la integridad pública y el Gobierno Electrónico (PCM, 2021).

En 2016, en el marco del Programa País con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se elaboraron los estudios sobre Gobernanza Pública e Integridad del Sector Público, en los que se incluyeron las siguientes recomendaciones para impulsar políticas alineadas a estándares OCDE (PCM, 2021):

Fortalecer el rol coordinador de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) en la implementación y seguimiento de las iniciativas de Gobierno Abierto.

Aprovechar los beneficios de las medidas tomadas en el marco de Datos Abiertos.

Revitalizar la Comisión Multisectorial permanente para el Seguimiento a la implementación del PAGA (CMS).

Definir una política independiente de Gobierno Abierto.

Fortalecer el cumplimiento de los requerimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Fortalecer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de contratación pública.

La tabla 2 presenta, algunas de las acciones puestas en ejecución por la Presidencia del Consejo de Ministros, con la finalidad de seguir avanzando en los procesos de Gobierno Abierto y Participación Ciudadana.

**Tabla 2**

*Acciones para fortalecer el Gobierno Abierto y Participación Ciudadana*

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
2016	Participa con una de las regiones de Perú junto a otros 14 gobiernos regionales y locales del mundo en el Programa Piloto de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) 2016-2017. Logrando presentar iniciativas de mejora de procesos, productos y servicios para incorporarlos a la estrategia de GA.
2017 2018	Realiza importantes cambios normativos: Crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP). Crea el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Encarga a la Secretaría de Gestión Pública la materia de Gobierno Abierto. Crea la Secretaría de Integridad Pública. (integridad y ética). Se aprobó la primera Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Crea la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI).

**Fuente:** elaboración propia a partir de PCM, (2021).

De manera específica, crea el Portal de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú (PDAGP) para promover la apertura de las entidades del Estado y la innovación en la generación de valor público, con la reutilización de los datos abiertos y el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para el desarrollo social y económico. Además, en el 2018, con la aprobación de la Ley de Gobierno Digital, los datos abiertos se constituyen en un componente de la Infraestructura Nacional de Datos, siendo la SEGDI, la responsable de orientar, normar, promover y conducir su implementación en la administración pública.

En la formulación del PAGA se seleccionan algunos temas indicados en la tabla 3, según el nivel de prioridad. Para cada uno de los temas tratados se plantean diversos compromisos, y el nivel de cumplimiento desde el inicio ha venido incrementando desde un 30% (I PAGA) hasta cerca del 70% (III PAGA). Esto indica que las acciones implementadas están dando resultados positivos. Sin embargo, existen debilidades que deben ser atendidas a la brevedad posible para alcanzar mayores niveles de cumplimiento de los compromisos.

**Tabla 3**

*PAGA: Temas tratados (periodo: 2012 – 2021)*

Participación ciudadana. Transparencia y acceso a la información pública. Integridad pública. Gobierno electrónico. Mejora de los servicios públicos. Rendición de cuentas. Salud. Educación.	Infraestructura. Saneamiento. Seguridad ciudadana. Ambiente e industrias extractivas. Contrataciones públicas. Justicia. Calidad regulatoria. Programas sociales.
--	--

**Fuente:** elaboración propia a partir de PCM (2021).

A finales del 2020, la OCDE, aplicó una encuesta a funcionarios públicos para medir su nivel de conocimiento sobre el Gobierno Abierto. En base a los resultados, en marzo de 2021, se publicó la Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos, en la que se recogen las mejores prácticas, particularmente en lo relacionado con la promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Con la metodología diseñada para la formación de los funcionarios públicos se han implementado programas de capacitación, incrementando así, las competencias de los funcionarios públicos en materia de gobierno abierto y participación ciudadana en algunas instituciones públicas (OCDE, 2021).

En tal sentido, en el Perú la participación ciudadana cuenta con un marco legal sólido, respaldado en sus leyes y reglamentos, sin embargo, como proceso adolece de consistencia en su aplicación a nivel de los gobiernos locales, lo que impide aprovechar los beneficios que ofrece, sobre todo en la ejecución de las políticas públicas dirigidas al desarrollo social. La principal debilidad consiste en que se aprecia un deficiente nivel de voluntad política por parte de los funcionarios públicos que genera un efecto colateral negativo en la motivación de los ciudadanos a participar activamente en la gestión pública. Ese es precisamente uno de los grandes retos que tiene el gobierno de Perú.

### **DISCUSIÓN**

La Planificación Prospectiva y la Participación Ciudadana en la gestión pública, son principios orientadores para fortalecer la gestión de los gobiernos locales, como un proceso complejo en permanente dinamismo y afectado por diferentes factores, donde el Estado debe ser el garante de su cumplimiento de manera eficiente y efectivo para cosechar sus beneficios hacia el fortalecimiento democrático y el bienestar de los habitantes.

Las políticas públicas de manera prioritaria deben abarcar el conjunto de obligaciones que tiene el Estado y sobre todo considerar atender los problemas y necesidades más sentidas que tiene la población. De ahí la importancia de lograr una formulación efectiva de las políticas públicas, donde la participación ciudadana juegue un papel esencial para hacerla pertinente y democrática aportando mayor valor público en los resultados.

La Planificación y la Participación Ciudadana en la gestión pública es un proceso indispensable para lograr incrementar la calidad de vida de los pobladores y fortalecer el Estado democrático. Como proceso intervienen diversos factores que lo hacen complejo, razón por la cual, para superar las actuales deficiencias en la participación y en los resultados de la ejecución de las políticas públicas se hace necesario implementar acciones que favorezcan su implementación de manera eficiente y eficaz. Para el caso de los Gobiernos Municipales, entre las acciones más importantes podemos mencionar:

Fortalecer la cultura institucional con los valores y principios asociados a la planificación y la participación ciudadana.

Fortalecer las competencias en materia de participación ciudadana de los funcionarios públicos a todos los niveles. Dada la importancia de este proceso debe ser requisito explícito para ocupar cargos públicos en los gobiernos locales.

Fortalecer las competencias de los representantes de la sociedad civil para su participación efectiva y eficiente en la gestión municipal.

Disponer de los recursos y crear las condiciones en materia de infraestructura y tecnología.

Establecer el proceso de participación ciudadana y sus procedimientos abarcando cada una de las dimensiones (económica, social, cultural y ambiental) de la gestión municipal.

Implementar mecanismos efectivos que aseguren la inclusión de los grupos tradicionalmente excluidos.

Establecer como parte de la rendición de cuenta de los gobiernos municipales, la presentación de indicadores sobre cómo se ha cumplido con el proceso de planificación y participación ciudadana durante la gestión realizada.

### **CONCLUSIÓN**

Las autoridades de los gobiernos locales, además de cumplir con las leyes y reglamentos que rigen la participación ciudadana, deben asegurar que exista de manera permanente, mecanismos eficientes y eficaces de participación a fin de obtener los resultados esperados en función de la planificación estratégica institucional donde deben formularse las acciones estratégicas dirigidas a atender los problemas más sentidos de la población y a elevar su nivel de calidad de vida.

La gestión municipal, es liderada por la alcaldía del municipio y esta debe asegurar que exista una participación activa de la sociedad civil en cada una de las etapas (planificación, ejecución y control) del proceso estratégico de la institución. Lo que implica, asegurar también, que tanto los funcionarios públicos como la representación de la sociedad civil, posean las competencias necesarias para lograr un óptimo desempeño en los roles que les corresponde.

## REFERENCIAS

Arias, F. (2012). El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica. Editorial Episteme. 6ta. Edición.

Ávila Morales, H., Palumbo Pinto, G. B., De la Cruz Ríos, H. A., y Ogosi Auqui, J. A. (2022). Toma de decisiones estratégicas en la gestión pública para el desarrollo social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(Especial 7), 648- 662. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.7.42>

Baena, G. (2015). Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América latina. México: Universidad nacional Autónoma de México.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (CLAD, 2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/5-Carta-Iberoamericana-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-CLAD.pdf>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2017). Directiva N° 001 – 2017 CEPLAN/PCD. Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/>

CEPLAN. (2024). Directiva General de Planeamiento Estratégico del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Lima, Perú: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Díaz, G., Manco, C. L., & Prialé, P. P. (2018). La planificación estratégica como herramienta de mejora en la gestión del gobierno municipal de la Molina. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). [https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/623860/D%c3%adaz\\_fg.pdf?sequence=13&isAllowed=y](https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/623860/D%c3%adaz_fg.pdf?sequence=13&isAllowed=y)

García Sandoval, J. R., Aldape Ballesteros, L. A., & Esquivel, F. A. (2020). Perspectivas del desarrollo social y rural en México. *Revista De Ciencias Sociales*, 26(3), 45- 55. <https://doi.org/10.31876/rcs.v26i3.33230>

Gobierno del Perú. (28 de Junio de 2008). DECRETO LEGISLATIVO N° 1088 Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Obtenido de <https://espij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H967730>

Godet, M., & Durance, P. (2011). La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

González, J., Salazar, F., Ortiz, R., y Verdugo, D. (2019) Gerencia estratégica: herramienta para la toma de decisiones en las organizaciones. *TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 21(1), 242-267. <http://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/3002>

Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1): 179-193. Marzo 2009. ISSN 1870-557X. En: [https://www.academia.edu/9155592/Origen\\_espacio\\_y\\_niveles\\_de\\_participaci%C3%B3n\\_ciudadana\\_Origin\\_space\\_and\\_levels\\_of\\_participation](https://www.academia.edu/9155592/Origen_espacio_y_niveles_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_Origin_space_and_levels_of_participation)

Mállap, J. (2013). Comentarios al régimen normativo Municipal. Comentarios, artículo por artículo, a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley de Bases de la Descentralización. Editorial: Gaceta Jurídica.

<https://es.scribd.com/document/434696794/04-COMENTARIOS-AL-REGIMEN-NORMATIVO-MUNICIPAL-doc>

Marquina Feldman, P., & Del Carpio Castro, L. A. (2018). Índice de Progreso Social Mundial 2018. Lima: CENTRUM PUCP - Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú.


OCDE, (2021). Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos Peruanos. En: <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>

OECD. Executive Summary. Public engagement is a condition for effective governance. En: <https://www.oecd.org/gov/42370872.pdf>

PCM, (2015). Guía OCDE de Gobierno Abierto. Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales. Secretaría de Gobierno Público. <https://sgp.pcm.gob.pe/gobierno-abierto/>

PCM, (2021). Gobierno Abierto en el Perú. Patrocinado por la Secretaría de Gestión Pública. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2028521/Gobierno\\_Abierto.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2028521/Gobierno_Abierto.pdf.pdf)

Rojas, D. y Sánchez, K. (2021). Empoderamiento de la ciudadanía a través de la participación ciudadana para un gobierno local integral. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México. ISN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), Volumen 5, Número 4. [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v5i4.758](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i4.758) p.6036

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](#) .