

“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”



Gobierno Regional del Callao

GĚRENS

Marco Teórico Metodológico para la actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2010-2021

Marzo, 2010



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
1. ENFOQUES DE DESARROLLO QUE SUSTENTAN LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO	4
1.1 Consideraciones generales sobre desarrollo integral: enfoques de desarrollo y el Plan de Desarrollo Concertado	4
1.1.1 Clasificación de los países	5
1.1.2 Enfoques de desarrollo.....	14
1.2 Enfoque de desarrollo propuesto para la actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao	27
1.2.1 El enfoque de desarrollo seleccionado: el Desarrollo Humano Sostenible.....	27
1.2.2 El desarrollo sostenible y la teoría de sistemas	32
2. FUNDAMENTO LEGAL	38
2.1 Constitución Peruana.....	38
2.2 Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización	39
2.3 Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	40
2.4 Reglamento del Proceso de Actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2010-2021	41
3. CONTEXTO TEÓRICO DEL DESARROLLO DEL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO REGIONAL.....	41
4. METODOLOGÍA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO DE LA REGION CALLAO.....	43
4.1 Diagnóstico	43
4.1.1 Objetivo	43
4.1.2 Enfoque propuesto	43
4.1.3 Metodología e Instrumentos	43
4.2 Visión de desarrollo.....	51
4.2.1 Objetivo	51
4.2.2 Enfoque propuesto	52
4.2.3 Metodología e instrumentos	52
4.3 Ejes Estratégicos.....	54
4.3.1 Objetivo	54
4.3.2 Enfoque propuesto	54
4.3.3 Metodología e instrumentos	55
4.4 Objetivos estratégicos	55
4.4.1 Objetivo	55
4.4.2 Enfoque propuesto	55
4.4.3 Metodología e instrumentos	56
4.5 Estrategias	57



4.5.1	Objetivo	57
4.5.2	Enfoque propuesto	57
4.5.3	Metodología e instrumentos	57
4.6	Programas, actividades y proyectos.....	58
4.6.1	Objetivo	58
4.6.2	Enfoque recomendado	58
4.6.3	Metodología e instrumentos	58
BIBLIOGRAFÍA.....		62



Marco Teórico Metodológico para la actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao.

Introducción

En este informe se presenta el marco teórico-metodológico que se empleará para llevar a cabo la actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2010-2021. El informe se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera sección se presentan enfoques de desarrollo aplicados a planes de desarrollo concertado como una herramienta que debe propiciar el desarrollo integral en la Región Callao. En la segunda sección se incluye el fundamento legal que respalda la ejecución del Plan de Desarrollo Concertado Regional. En la tercera sección se presenta el contexto teórico de la actualización del Plan de Desarrollo Concertado Regional. Finalmente, en la cuarta sección se presenta una revisión de las metodologías existentes para actualizar el Plan de Desarrollo Concertado Regional y se describe también paso a paso la metodología que se propone emplear para la Región Callao.

1. ENFOQUES DE DESARROLLO QUE SUSTENTAN LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO

1.1 Consideraciones generales sobre desarrollo integral: enfoques de desarrollo y el Plan de Desarrollo Concertado

El desarrollo integral es un proceso complejo, que implica una transformación cualitativa importante en la calidad de vida de la mayoría de la población de un país. Para alcanzar el desarrollo integral, asimismo, se requiere generar riqueza de tal manera que sea posible que los habitantes del país logren alcanzar y mantener altos niveles de bienestar económico y social.

El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para que un país alcance el desarrollo integral. En las últimas décadas varios países en vías de desarrollo han registrado tasas de crecimiento económico bastante elevadas, llegando incluso algunos de ellos a ser reclasificados en la categoría de países desarrollados. Sin embargo, también existen muchos casos de países en vías de desarrollo en los cuales el crecimiento ha sido muy deficiente y en ellos se ha ampliado las diferencias existentes en términos de ingresos promedio de sus poblaciones, con relación a los ingresos promedio de las poblaciones que habitan en países desarrollados del mundo.

Cuantificar el nivel de bienestar de las personas es una tarea muy compleja y complicada, pero que es necesario realizar para poder evaluar el avance de un país (o región) en vías de desarrollo, hacia el desarrollo integral.



Para poder “medir” la calidad de vida, o el bienestar de los seres humanos se deben establecer premisas básicas para diseñar el, o los, indicadores a emplear.

Es imposible aspirar a que con sólo un indicador se pueda cuantificar con precisión el bienestar alcanzado por los individuos.

Ante la necesidad de tener que contar con indicadores para “medir” el nivel de desarrollo de los países, se suelen hacer planteamientos simplificados, pero que tienen sólidos fundamentos teóricos. Dichos planteamientos son los siguientes:

- El nivel de desarrollo debe estar directamente relacionado con la mejora del bienestar de la población.
- El bienestar de los individuos depende a su vez del grado de satisfacción de sus necesidades.
- El bienestar se incrementa cuando un individuo logra satisfacer mejor sus necesidades.
- Cuando un individuo logra satisfacer mejor sus necesidades mejora su calidad de vida.

Por lo tanto, para poder cuantificar el bienestar, o la calidad de vida, se requiere contar con indicadores que midan directa o indirectamente el grado de satisfacción de las necesidades de los seres humanos.

A nivel internacional, el desarrollo de los países se mide a través del uso de indicadores estandarizados que pueden ser calculados con relativa rapidez y facilidad para la mayoría de países. Entre esos indicadores se encuentran:

- El PBI (o el PNB) per cápita, medido en dólares corrientes, y/o dólares de paridad de poder de compra.
- El Índice de Desarrollo Humano.
- Los diamantes del Banco Mundial.
- Otros Indicadores.

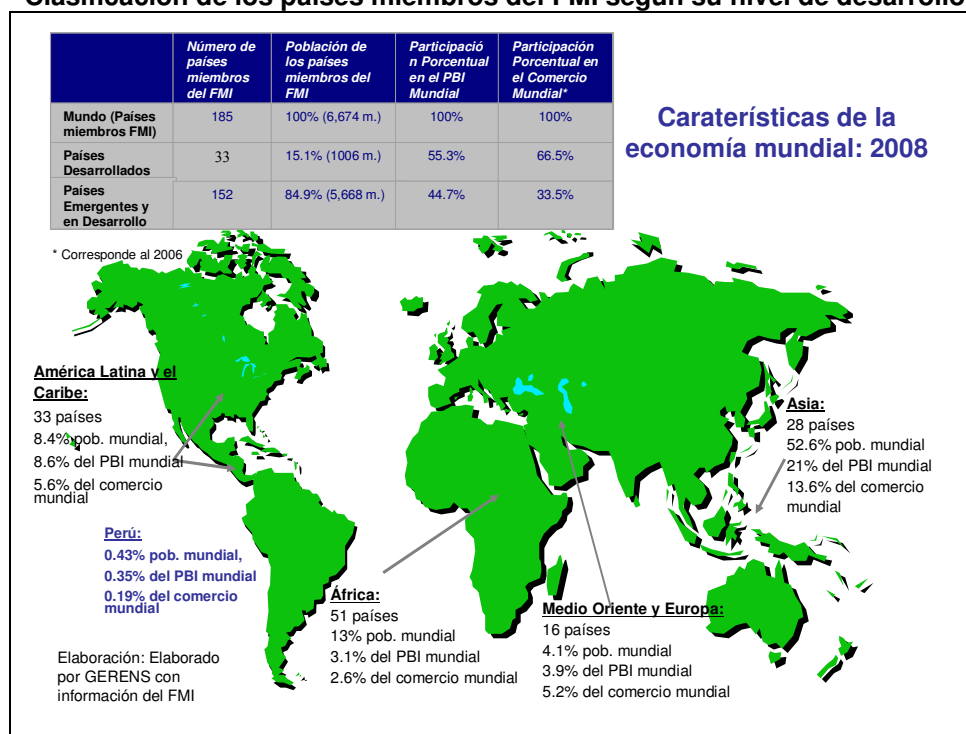
1.1.1 Clasificación de los países

a) Clasificación en función al PBI per cápita

A fines de 2008, de los 185 países que son miembros del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, 33 son considerados países desarrollados y la diferencia, 152, son considerados como países emergentes y en vías de desarrollo. Los 33 países desarrollados están habitados por el 15% de la población mundial, producen el 55% del PBI mundial y explican el 66% de las exportaciones mundiales. Los 152 países en vías de desarrollo están habitados por aproximadamente el 85% de la población mundial (5,668 millones de personas), producen el 44.7% del PBI y explican el 34% de las exportaciones mundiales (Gráfico 1.1).



Gráfico 1.1
Clasificación de los países miembros del FMI según su nivel de desarrollo



Fuente: “El Perú en la Economía Mundial 2008”.
Elaborado por GERENS.

Tabla 1.1
PBI y PBI per cápita de los países desarrollados y en vías de desarrollo: 2008

	Número de Países	PBI en billones US\$	Población en millones	PBI per cápita en US\$ corrientes	PBI per cápita en PPP US\$
Economías Desarrolladas	33	42,100	1,005	41,869	37,899
Países en Desarrollo	152	18,764	5,660	3,315	5,506
África	50	1,280	867	1,476	2,476
Asia	27	7,266	3,504	2,074	4,159
Oriente Medio y Turquía	14	1,905	275	6,932	10,162
América Latina y el Caribe	33	4,210	559	7,535	10,709
Países de Europa Central y del Este más Comunidad de Estados Independientes (Ex URSS)	28	4,102	455	9,019	12,457
Mundo	185	60,863	6,665	9,132	10,393
Perú		127.6	28.7	4,453	8,580.1

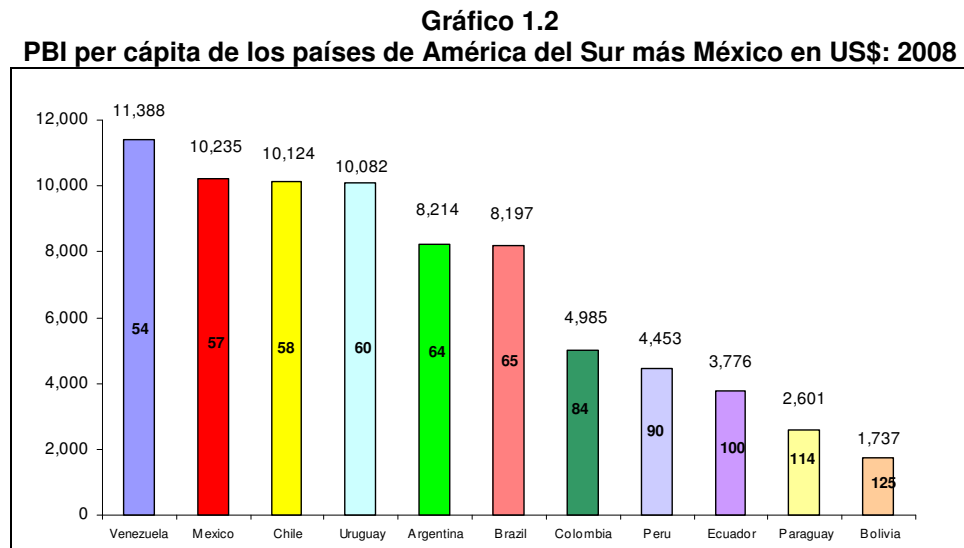
Fuente: “El Perú en la Economía Mundial 2008”, (con información del FMI).
Elaborado por GERENS.

En el 2008 el PBI per cápita de un habitante del mundo ascendía a US\$ 9,132, pero el ingreso per capita de los habitantes de los países desarrollados ascendía a US\$ 41,869, mientras que en los países en vías de desarrollo ascendía a US\$



3,315. En dólares de paridad de poder de compra, el ingreso per cápita de los habitantes del mundo en el 2008 ascendía a US\$ 10,393 (Tabla 1.1).

El Perú, con un PBI per cápita de US\$ 4,453, se ubicaba en el puesto 90 del ranking de países, y en el puesto 8 entre los países de América del Sur más México, superando sólo a Ecuador, Paraguay y Bolivia (Gráfico 1.2).



Fuente: "El Perú en la Economía Mundial 2008", (con información del FMI).
Elaborado por GERENS.

b) Clasificación en función al IDH

Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo integral, no es suficiente. El ingreso promedio de la población puede ser un indicador incompleto, o insuficiente, para cuantificar el nivel de desarrollo de un país. Teniendo en cuenta esto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990 publica anualmente el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano. En ese informe, el PNUD reporta los Índices de Desarrollo Humano (IDH) de los países. En la actualidad estos índices son los más usados para medir el nivel de desarrollo y bienestar de los habitantes de los países.

Este índice se ha construido teniendo en cuenta el enfoque de capacidades y titularidades de Amartya Sen. En este contexto, el desarrollo se define como: *"...el proceso de incrementar las posibilidades de elección de las personas..."* (UNDP, 1990). Esta definición implica mayores posibilidades de elección, las que no sólo permiten alcanzar un mayor ingreso, sino también contribuyen a que las personas desarrollen su potencial y puedan llevar una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus necesidades e intereses. En otras palabras, el bienestar de un país no depende del ingreso en sí mismo, sino del uso que se da a éste.

El IDH permite analizar y comparar la evolución de los países teniendo en cuenta tres aspectos fundamentales del desarrollo humano:

- Lograr una vida larga y saludable: medida mediante la esperanza de vida al nacer.



- Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria.
- Lograr un nivel de vida digno: medido por el PBI per cápita, que se calcula en dólares americanos de poder de paridad de compra.

En su último Informe sobre el Desarrollo Humano (2009), el PNUD incluye en total a 182 países. Estos países se clasifican en 4 categorías: 38 países están considerados como países con desarrollo humano muy alto, 45 con desarrollo alto, 75 con desarrollo humano medio y 24 con desarrollo humano bajo (Tabla 1.2)

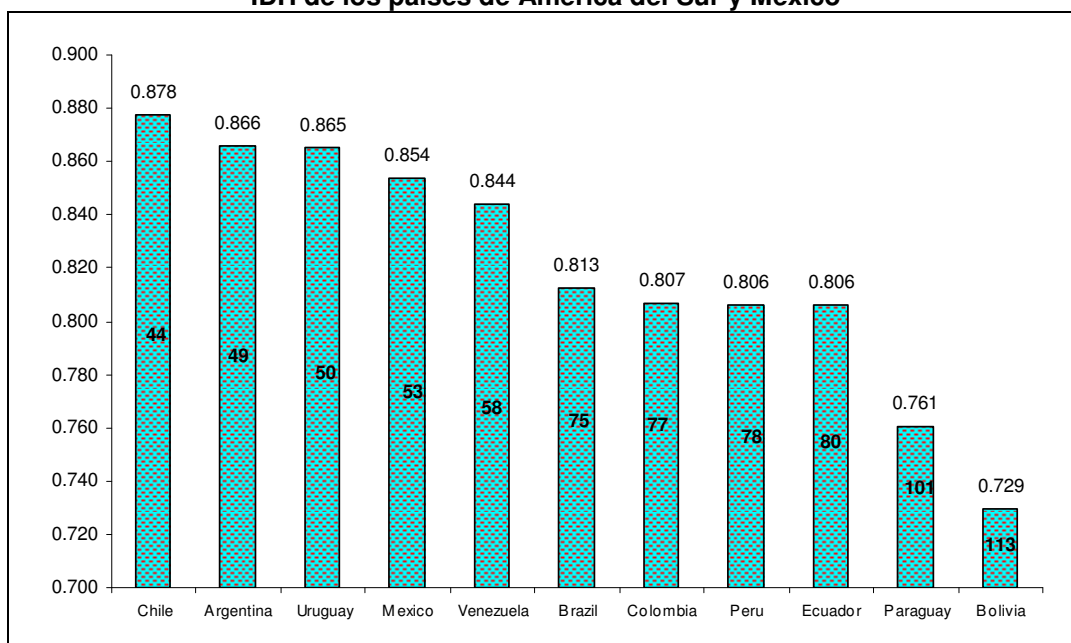
Tabla 1.2
Clasificación de los países en función a su IDH 2009

Categoría	Valor IDH	Nº de países
Desarrollo humano muy alto	> 0.9	38
Desarrollo humano alto	Entre 0.9 y 0.8	45
Desarrollo humano medio	Entre 0.8 y 0.5	75
Desarrollo humano bajo	< 0.5	24

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2009.
Elaborado por GERENS.

En el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD del 2009, el Perú registra un IDH de 0.806, y con ello se encuentra entre los 45 países que están considerados en la categoría de países con desarrollo humano alto. En el ranking de 182 países, el Perú se ubica en el puesto 78. Sin embargo, a nivel de los países de América del Sur más México, el Perú se ubica en el puesto 8, superando sólo a Ecuador, Paraguay y Bolivia (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3
IDH de los países de América del Sur y México

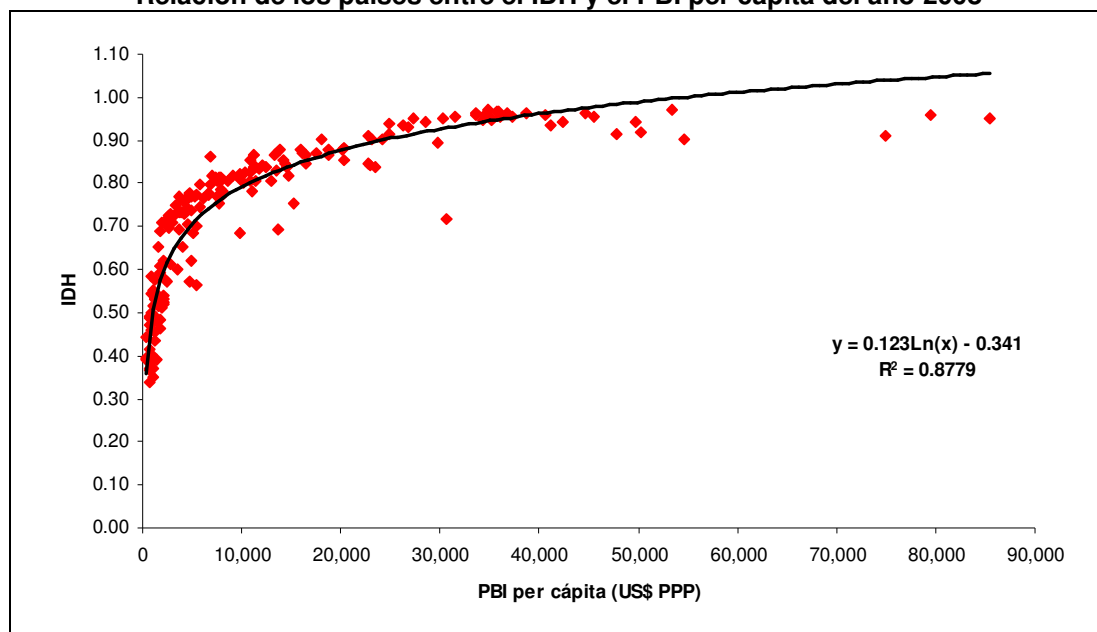


Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2009.
Elaborado por GERENS.



Sin duda el IDH es un indicador mucho más completo para evaluar el nivel de desarrollo de un país, ya que un alto nivel de ingreso promedio no garantiza necesariamente un alto nivel de desarrollo humano; esto es así debido a que es posible alcanzar un nivel alto de desarrollo humano con un ingreso per capita moderado. No obstante, tal como se puede observar en el Gráfico 1.4, por lo general países que registran niveles altos de ingreso per cápita también registran niveles de desarrollo humano altos, medidos a través del IDH, con algunas excepciones (como es el caso de Cuba, Botswana, Sudáfrica, Guinea Ecuatorial, entre otros).

Gráfico 1.4
Relación de los países entre el IDH y el PBI per cápita del año 2008



Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2008.
Elaborado por GERENS.

- **Índice de Desarrollo Humano: Callao**

A nivel de regiones, de acuerdo a las estadísticas más recientes disponibles con relación al IDH (año 2005), el Callao, denotado en las estadísticas como Provincia Constitucional, tiene un índice de 0.71 y se ubica en el primer lugar del ranking nacional. Los componentes de dicho índice se muestran en la Tabla 1.3. En términos de alfabetismo y esperanza de vida, se ubica en el primer lugar; en logro educativo, se ubica en segundo lugar; en términos de ingreso familiar promedio, en tercer lugar; y, en lo que se refiere a escolaridad, en el puesto 34.



Tabla 1.3
IDH a nivel nacional y a nivel de la Provincia Constitucional Callao

CALLAO			TOTAL		
Habitantes	Ranking	IDH	Ranking	Alfabetismo (%)	Ranking
810,568	3	0.7102	1	98.2	1
Escolaridad (%)		Ranking	Esperanza de vida en años	Ranking	
89.9		34	76.5	1	
Logro educativo (%)		Ranking	Ingreso familiar per cápita (S/.)	Ranking	
95.5		2	692.4	3	

Fuente: INEI Censos Nacionales 2005.
Elaborado por PNUD.

En la Tabla 1.4, se muestra los IDH de los distintos distritos que conforman la Región Callao. De esa tabla es fácil concluir que los distritos que conforman la Región Callao registran IDH que en términos relativos son altos dentro del ranking de distritos a nivel del país. El distrito de La Punta es el que registra el mayor IDH, con 0.758, y se ubica en el puesto 6 entre los más de 1,800 distritos del país; en segundo lugar se encuentra el distrito de La Perla, con un IDH de 0.74, el cual se ubica en el puesto 12 a nivel nacional, seguido muy de cerca por el distrito de Bellavista, con un IDH 0.738, que se ubica en el puesto 13. Los otros 3 distritos se ubican entre los puestos 21 y 47 a nivel nacional, siendo el distrito de Ventanilla el que tiene el IDH más bajo, 0.686.



Tabla 1.4
IDH a nivel de distritos de la Región Callao

Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per cápita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	N.S. mes	ranking
La Punta	4,661	871	0.7579	6	77.1	2	99.5	7	91.7	249	96.9	13	935.3	7
La Perla	59,602	82	0.7408	12	76.9	4	99.5	10	91.4	287	96.8	15	839.0	14
Bellavista	72,761	66	0.7383	13	77.2	1	99.3	18	92.2	204	96.9	11	811.2	20
Callao	389,579	5	0.7149	21	77.0	3	98.1	41	89.1	576	95.1	63	710.3	25
Carmen de la Legua Reynoso	40,439	123	0.7099	23	76.7	8	97.1	96	92.3	203	95.5	48	683.4	30
Ventanilla	243,526	16	0.6860	47	75.4	38	97.5	63	89.8	495	95.0	74	589.3	73

Fuente: Informe de Desarrollo Humano Perú 2006.
Elaborado por GERENS.



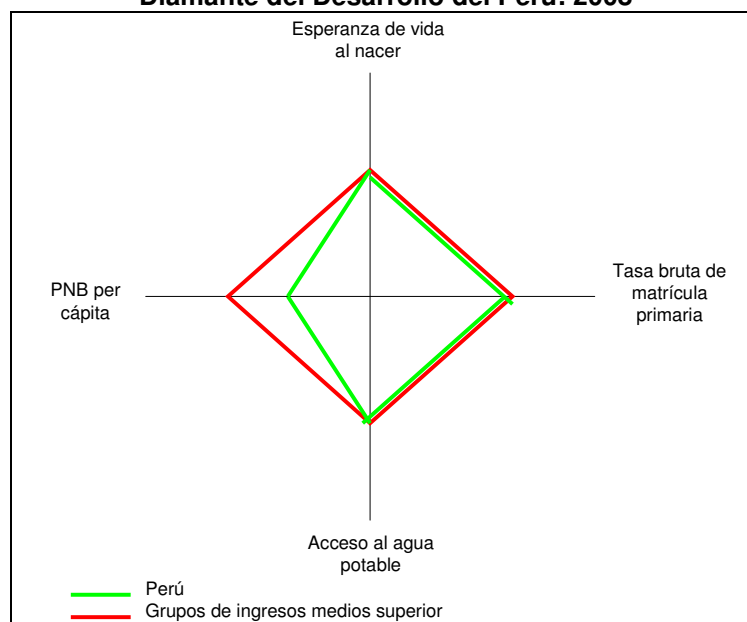
c) Diamantes del Banco Mundial

El Banco Mundial emplea los denominados “Diamantes del Desarrollo”, en el cual se compara 4 indicadores socioeconómicos de un país con los promedios de dichos indicadores que corresponden a la categoría en la que se ha clasificado a dicho país. Los indicadores seleccionados son:

- Esperanza de vida al nacer.
- Tasa bruta de matrícula primaria (o secundaria).
- Acceso al agua potable.
- PNB per cápita.

Puntos fuera del “diamante” de referencia indican niveles de logro mejores que el valor promedio del grupo, mientras que los puntos que caen dentro del diamante de referencia, implican un resultado inferior al promedio (Gráfico 1.5 y Tabla 1.5).

Gráfico 1.5
Diamante del Desarrollo del Perú: 2008



Fuente: Banco Mundial, sección estadísticas de su página web¹.
Elaborado por el Banco Mundial y traducido por GERENS.

¹<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20485916~menuPK:1297819~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>



Tabla 1.5
Datos en los cuales se basa el Diamante del Desarrollo del Perú: 2008

POBREZA Y SOCIEDAD 2008	Perú	América Latina y el Caribe	Ingresos medios altos
Población, (millones)	28.8	565	949
PNB per cápita (método Atlas, US\$)	3,990	6,781	7,878
PNB (método Atlas, US\$ billones)	115.1	3,833	7,472
Crecimiento promedio anual , 2002-08			
Población (%)	1.2	1.2	0.8
Fuerza laboral (%)	2.6	2.2	1.7
Estimaciones más recientes (últimos años disponibles, 2002-08)			
Pobreza (% de la población bajo la línea de pobreza nacional)	53	--	--
Población urbana (% de la población total)	71	79	75
Esperanza de vida al nacer (años)	73	73	71
Mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos)	22	22	21
Desnutrición infantil (% de niños menores de 5)	5	5	--
Acceso al agua potable (% de la población)	84	91	94
Alfabetización (% de la población sobre los 15 años a más)	90	91	94
Tasa bruta de matrícula primaria (% de la población en edad escolar)	113	117	110
Masculino	113	119	112
Femenino	112	115	108

Fuente: Banco Mundial, sección estadísticas de su página web².
Elaborado por Banco Mundial y traducido por GERENS.

d) Otros indicadores

Existen otros indicadores, cuyo uso es menos difundido, entre los que se puede mencionar a:

- Índice de sostenibilidad del Banco Mundial: este indicador busca estimar el ahorro genuino, el cual es igual al ahorro del país dentro del cual se ha contabilizado la depredación de los recursos naturales, así como el daño por contaminación y la inversión en capital humano.
- Felicidad interna bruta: este es un indicador que define la calidad de vida en términos más comprensivos que el PBI. El término fue propuesto por el Rey de Bután como respuesta a las críticas de la constante pobreza económica del país. Para el cálculo del indicador se consideran cuatro aspectos: promoción del desarrollo socioeconómico sostenible e igualitario, la preservación y promoción de valores culturales, la conservación del ambiente y el establecimiento de un buen gobierno.

El problema que existe con estos indicadores es que su uso es muy restringido por cuanto para su estimación se requiere información que en muchos países

²<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20485916~menuPK:1297819~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>



(talvez en la mayoría de países en vías de desarrollo) no está disponible, o su obtención resultaría muy costosa.

1.1.2 Enfoques de desarrollo

La discusión sobre el desarrollo se inicia varias décadas atrás, bajo la influencia de las bases generales y conceptuales de diferentes corrientes económicas³.

Entre las décadas de los 40 y 50, el pensamiento sobre el desarrollo estuvo fuertemente influenciado por el pensamiento económico, el cual buscaba identificar las condiciones socioeconómicas y las estructuras económicas necesarias para que un país pueda alcanzar el desarrollo a través un crecimiento económico sostenido. Se intenta explicar el sub-desarrollo y la dependencia, así como la forma de salir de éstos. En la literatura económica esas teorías se pueden clasificar como los clásicos del desarrollo (keynesiana, neoclásica, marxista).

En la década de los 60 se refuerzan las críticas sobre las desigualdades entre los países en cuanto a sus niveles de desarrollo económico y las relaciones asimétricas en las condiciones de producción y distribución. En este período se proponen diversos modelos e interpretaciones que buscan explicar la ausencia del desarrollo debido a la falta de alguna variable determinada (capital, innovación tecnológica, tasa de crecimiento, modelos especiales de crecimiento acelerado) o la crítica a la intervención del Estado y la ausencia del mercado como asignador de recursos para solucionar los problemas del desarrollo. Asimismo, en este período se vincula el tema del desarrollo a la discusión con el territorio y se lanzan programas regionales e internacionales. En América Latina (Brasil y Uruguay) se dan los inicios de la aplicación del modelo neoliberal.

En los años 70, la crisis del petróleo origina una recomposición internacional en la que se inician varios procesos de los países subdesarrollados por una nueva relación entre las naciones. Se profundiza el debate sobre el tema de la dependencia, las desigualdades entre los países y el papel de las relaciones económicas, financieras, políticas y sociales. La aplicación de políticas neoliberales continúa avanzando en América Latina. Se plantean las primeras interrogantes respecto a la conservación del planeta así como a la necesidad de construir un desarrollo más humano. Asimismo, se continúa la discusión sobre el desarrollo regional lo cual conduce a incorporar la particularidad de los espacios territoriales en las políticas de desarrollo.

La década de los 80 se inicia con la crisis de la deuda externa en América Latina y esto trae consigo una serie de ajustes estructurales y reformas en los países subdesarrollados, ante las presiones de la banca multilateral para el pago de la deuda. La reducción del Estado significó acelerar los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa, y el surgimiento de la participación como pilar de las acciones del Estado para promover la transparencia en el manejo de los recursos

³ Adaptado de Betancourt (2004)



públicos. Todo esto conduce a un nuevo significado del territorio y sus relaciones con los espacios globales. Como resultado surgen nuevas versiones sobre el desarrollo en torno a las políticas de ajuste estructural, la escala humana (CEPAUR) y el concepto de Desarrollo Sostenible (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Informe Brundtland).

En la década de los 90, tras la caída del socialismo, surgen nuevas relaciones mundiales bajo el eje capitalista. Las acciones del desarrollo se orientan hacia los procesos de apertura y globalización para los países subdesarrollados. Sin embargo, los cambios en las condiciones económicas, culturales, políticas y tecnológicas no significaron un impacto en la mejora de la equidad y, sumado a esto, se agravaron los problemas ambientales. Por tanto, a partir del Informe Brundtland se empiezan a generar políticas públicas nacionales e internacionales como una propuesta alternativa al desarrollo.

Paralelamente, se suman nuevos elementos condicionantes a la discusión del desarrollo como la calidad de vida, las libertades y los derechos humanos. A partir de los 90, dado el perfeccionamiento de las mediciones sobre condiciones de pobreza y calidad de vida⁴, sumado a la creciente importancia de la democracia y la participación, surge la libertad como un tema clave para lograr los procesos de desarrollo en el mundo. De esta manera, el Enfoque de Desarrollo Humano, propuesto por el PNUD en 1990, incorpora nuevos temas a la pregunta del desarrollo, los cuales abarcan las dimensiones sociales, políticas, ambientales y económicas, con el ser humano en el centro de atención.

En el nuevo milenio, las políticas y acciones no se diferencian mucho de las desarrolladas durante los últimos años del siglo XX. Surgen nuevas interpretaciones de los enfoques de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible, mientras que continúa el debate sobre la globalización y la posibilidad de un desarrollo alternativo (Foro Social Mundial de Porto Alegre, Otro mundo es posible⁵).

A continuación se describe los dos enfoques principales que han surgido en el siglo XX:

- El Desarrollo Sostenible.
- El Desarrollo Humano.

a) El enfoque del Desarrollo Sostenible.

En el enfoque del Desarrollo Sostenible, el ambiente y los recursos naturales son medios a través de los cuales se pueden alcanzar niveles de vida más altos, y la mejora de los ingresos promedios de los habitantes es lo que permitirá incrementar su bienestar, ya que ello les permitirá satisfacer mejor sus necesidades. Asimismo, en el enfoque del Desarrollo Sostenible se postula que la maximización del bienestar de la población en el corto plazo no se debe lograr en desmedro del bienestar de las

⁴ En gran parte propuestos por el PNUD en sus informes de desarrollo

⁵ El primer Foro Social Mundial se celebró en Porto Alegre, Brasil en enero de 2001, constituyéndose en un nuevo espacio internacional para la reflexión y organización de todos los que se oponen a las políticas neoliberales y neoconservadoras.



futuras generaciones. Así, en este enfoque se propugna una equidad intergeneracional, pero no tanto sobre la base de consideraciones teóricas (relacionadas con la maximización intertemporal del bienestar de la población), sino más bien como una obligación moral.

Si bien en 1972, en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo y Ambiente, organizada en Estocolmo por las Naciones Unidas, se discutió por primera vez la relación entre desarrollo económico y conservación del ambiente, el término “Desarrollo Sostenible” fue creado recién en 1980 en el documento Estrategia Mundial de Conservación de la Naturaleza, elaborado por el World Wild Fund, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y el PNUD. No obstante, a nivel mundial la contribución más influyente para la conceptualización del enfoque del Desarrollo Sostenible fue hecha por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el llamado Informe Nuestro Futuro Común, más conocido como el Informe Brundtland, en abril de 1987. En la elaboración de dicho informe participaron diversas naciones. Este esfuerzo fue liderado por la doctora Gro Harlem Brundtland, y en el informe se define el concepto de Desarrollo Sostenible como “...*un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias...*” (Comisión Brundtland, 1987)⁶.

A partir del Informe Brundtland, el enfoque de desarrollo generaría un cambio con relación a lo que se entendía por desarrollo económico. En este informe se plantean los siguientes objetivos para lograr el desarrollo sostenible:

- Satisfacer las necesidades humanas.
- Conservar el planeta Tierra.
- Renunciar a los niveles de consumo a los que no todos los individuos puedan aspirar.
- Lograr el crecimiento económico en los lugares donde no se satisfacen las necesidades anteriores, es decir, en los países pobres.
- Lograr el control demográfico, referido principalmente a las tasas de natalidad.
- No poner en peligro los sistemas naturales que sostienen la vida en la Tierra.
- Conservar los ecosistemas junto con el bienestar humano.
- Usar lo más eficientemente posible los recursos no renovables.

Medición del Desarrollo Sostenible

En los últimos años se ha intentado medir o cuantificar el concepto de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, el Banco Mundial definió al Desarrollo Sostenible como “...*el proceso de administración de una cartera de activos para preservar y mejorar las oportunidades de la gente...*” (Banco Mundial, 2002)⁷.

Dichos activos incluyen tanto al capital físico tradicional, como al capital natural y al capital humano. Por otro lado, el Banco Mundial señala que para que el desarrollo sea sostenible se debe buscar que esos activos aumenten con el tiempo o, por lo

⁶Cita textual ubicada en <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/sd.html>

⁷Ver <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/chapter16.html>



menos, que no disminuyan. Por lo tanto, si se emplea esta definición, el principal indicador de la sostenibilidad del desarrollo sería la "tasa de ahorro genuino" o la "tasa de inversión genuina". Este es un nuevo indicador estadístico que fue propuesto y calculado por especialistas del Banco Mundial. Se argumenta que "...las mediciones corrientes de acumulación de la riqueza no toman en cuenta el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales, como los bosques y los yacimientos petrolíferos, por un lado, y la inversión en uno de los activos más valiosos de una nación, su gente, por el otro. La tasa de ahorro genuino (inversión genuina) tiene por objeto corregir esta deficiencia mediante el ajuste de la tasa de ahorro tradicional deduciendo el valor estimado del agotamiento de los recursos naturales y los daños provocados por la contaminación (la pérdida del capital natural) y añadiendo el aumento del valor del capital humano (derivado, principalmente, de la inversión en educación y servicios básicos de atención de la salud)...” Banco Mundial, 2002⁸.

En el Gráfico 1.6 se resume la forma de cálculo de este indicador.

Gráfico 1.6
Cálculo de la Tasa de Ahorro Genuino



Fuente: Banco Mundial (2002). "Mas allá del crecimiento económico", Capítulo XVI.
Elaborado por el Banco Mundial.

El cálculo de las tasas de ahorro genuino en los distintos países es extremadamente complicado, especialmente en los países en vías de desarrollo. La principal dificultad está en la estimación del capital humano. Basados en los estudios del Banco Mundial se ha argumentado que en aquellos países que dependen más de los recursos naturales tienen tasas de ahorro bajas o negativas. Como consecuencia de ello, se señala que si no se toman medidas firmes para invertirla, esa tendencia redundará, a la larga, en perjuicio del bienestar de la población. El Banco Mundial basado en estos resultados no propugna que los países dejen de lado el crecimiento económico para no agotar sus recursos naturales, pero sí señala que en países en los que se registran tasas de ahorro genuino bajas, se debería de usar los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales para invertirlos en las otras formas del capital, físico y humano, de tal manera que se contrarreste la caída de la tasa de ahorro genuino como resultado de la explotación de recursos naturales no renovables.

⁸Ibid.



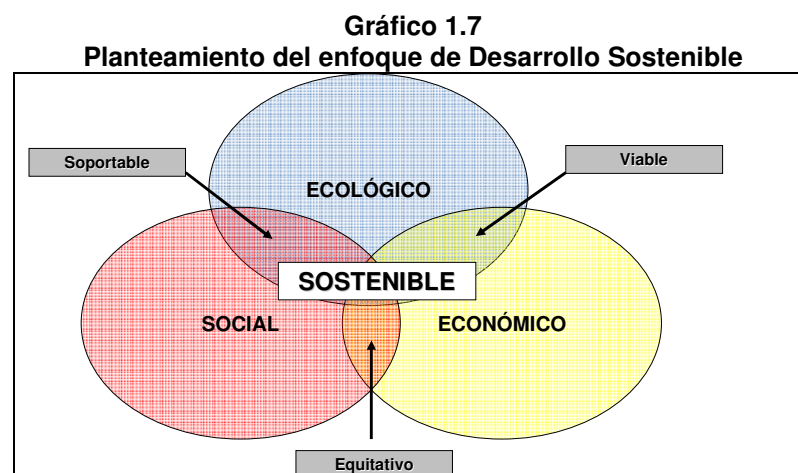
Si bien el enfoque del Desarrollo Sostenible ha recibido gran atención a nivel mundial, su utilización en términos prácticos ha enfrentado, y enfrenta, la dificultad de poder contar con un indicador relativamente fácil de calcular, que permita evaluar de manera resumida y aproximada el avance de los países hacia el logro de lo que se entiende como Desarrollo Sostenible, como sí se ha podido lograr con el enfoque del Desarrollo Humano, mediante el uso del IDH.

Interpretaciones del Desarrollo Sostenible

Adicionalmente, en el enfoque del Desarrollo Sostenible es posible identificar dos tipos de conceptualizaciones aparentemente diferentes. Una primera conceptualización del Desarrollo Sostenible, que es la más simple, señala que el término sostenible implica dos cosas: que el crecimiento económico se pueda mantener a lo largo del tiempo y que se conserve el ambiente, de tal manera que el bienestar de las futuras generaciones no se vea afectado. En esta conceptualización simple se podría argumentar que la conservación del ambiente se debería alinear con el crecimiento económico para que éste se pueda mantener en el tiempo. Asimismo, en esta conceptualización simple del Desarrollo Sostenible no se consideran aspectos sociales para lograr la sostenibilidad.

Sin embargo, existe una conceptualización mucho más amplia de lo que se entiende por Desarrollo Sostenible. En ella, el componente social tiene incuestionablemente una mayor preponderancia. En este caso, el Desarrollo Sostenible propugna alcanzar sostenibilidad tanto desde el punto vista del crecimiento económico, como de la conservación ambiental, y del desarrollo social.

Entendido así el enfoque del Desarrollo Sostenible, es mucho más comprehensivo, ya que tiene tres componentes: el social, el ambiental (ecológico) y el económico. En el Gráfico 1.7 se resume esquemáticamente esta conceptualización más amplia del enfoque del Desarrollo Sostenible.



Fuente: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. (1991)⁹

⁹ En el año 1991 la Unión Internacional para la Conservación de los Recursos Naturales junto al Programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas y el Fondo Mundial para la Naturaleza



El enfoque de desarrollo sostenible al contener tres componentes principales, muestra un aspecto diferente desde la perspectiva de cada uno: un aspecto soportable desde una perspectiva ecológica, un aspecto equitativo desde una perspectiva social y un aspecto viable desde una perspectiva económica.

- El aspecto soportable se muestra a través del componente ecológico ya que este estilo de desarrollo representa el estado natural (físico) de los ecosistemas, cuidando que no sean degradados sino que mantengan sus características principales, las cuales son esenciales para su supervivencia a largo plazo.
- El aspecto equitativo se muestra por medio del componente social ya que este estilo de desarrollo señala que los beneficios y costos deben distribuirse equitativamente entre los distintos grupos, etc.
- El aspecto viable se muestra gracias al componente económico porque este estilo de desarrollo promueve una economía productiva respaldada por el *know-how* de la infraestructura moderna, proporcionando ingresos suficientes para garantizar la continuidad en el manejo de los recursos.

Esta segunda conceptualización del enfoque del Desarrollo Sostenible, la cual contiene los tres componentes con aspectos soportable, equitativo y viable del desarrollo, es la que se sugiere tener en cuenta para construir el marco conceptual que se propondrá emplear para realizar la actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao.

b) El enfoque del Desarrollo Humano

Por muchos años el análisis del desarrollo de los países se centró principalmente en el crecimiento económico; sin embargo, en los últimos años ese énfasis fue cambiando al observar que en algunos países en vías de desarrollo el crecimiento económico no había venido acompañado de una mejora en el bienestar de la mayoría de la población. Así, en las últimas décadas, el desarrollo económico se empezó a conceptualizar como un proceso a través del cual los seres humanos logran desarrollar aquellas capacidades que les permitirán mejorar sus condiciones de vida e incrementar su bienestar.

En 1990, el enfoque del Desarrollo Humano fue abordado por primera vez, tanto desde el punto de vista conceptual, como desde el punto de vista de su “medición” cuantitativa por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de la publicación del primer Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1990).

El enfoque del desarrollo humano postula que dicho desarrollo no sólo debe permitir que los seres humanos logren satisfacer sus necesidades básicas, sino también debe permitir crear un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo

(World Wide Fund for Nature) publica una estrategia para un vivir sostenible, titulada 'Caring for the Earth' (Cuidar la Tierra).



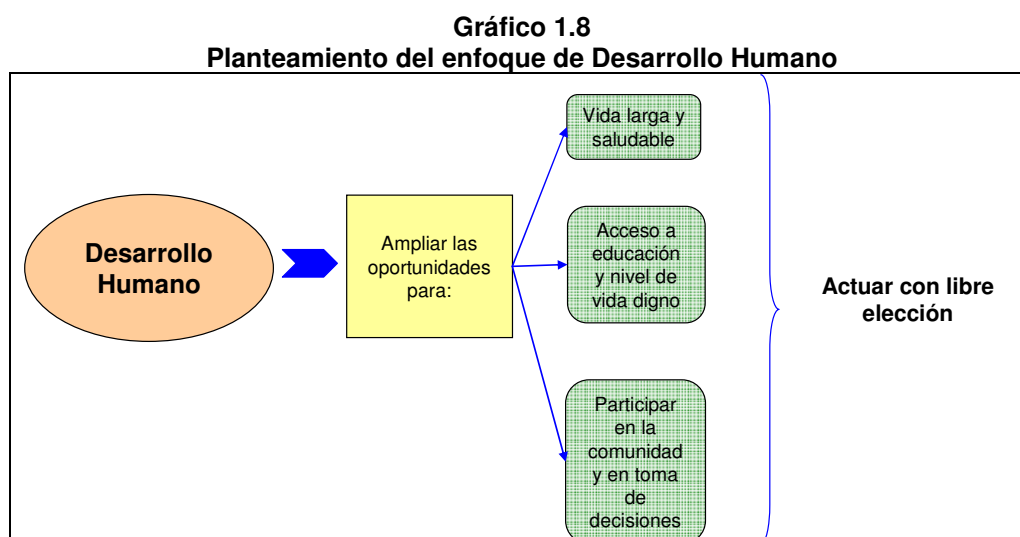
potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. En suma, “el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas: la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida.”¹⁰ (PNUD, 2009).

En este enfoque, el desarrollo de capacidades deberá permitir alcanzar el desarrollo humano, que implica: poder disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad.

El enfoque del Desarrollo Humano surge como consecuencia de la necesidad de contar con un enfoque alternativo más comprehensivo, debido a:

- La existencia de evidencia que mostraba que en algunos países los beneficios del crecimiento económico no se propagaban adecuadamente y como consecuencia de ello la pobreza no se reducía.
- Los Programas de Ajuste Estructural aparentemente habían tenido importantes costos sociales.
- Las enfermedades sociales (el delito, el debilitamiento del tejido social, el VIH/SIDA, la contaminación, etc.) se diseminaban aun en aquellos países que experimentaban un crecimiento económico sólido y sistemático.
- La instauración a principios de los años 90s de regímenes democráticos en muchos países en desarrollo, lo que propició la adopción de enfoques centrados en las personas.

Esquemáticamente, el enfoque del Desarrollo Humano se puede resumir como se muestra en el Gráfico 1.8.



Fuente: PNUD (2009b) <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>
Elaborado por GERENS.

¹⁰Definición del PNUD y formulada teniendo en cuenta los planteamientos de varios autores entre ellos Amartya Sen, Profesor de Economía, Universidad de Harvard y Premio Nóbel de Economía de 1998 y el Reverendo Desmond M. Tutu, Arzobispo anglicano emérito de Ciudad del Cabo.



El Índice de Desarrollo Humano

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990 también se propuso el uso del Índice del Desarrollo Humano, IDH, (Human Development Index, HDI) como indicador para evaluar el progreso de los países en lo que respecta al desarrollo humano. Lo innovador de la propuesta del PNUD fue la creación de una estadística única que serviría de base para evaluar el desarrollo económico y social.

El Índice de Desarrollo Humano es el promedio aritmético de tres indicadores:

- La esperanza de vida.
- Logros educacionales, que se miden a través de dos indicadores: la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de 2/3) y la tasa bruta de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de 1/3).
- Ingreso de la población, medido a través del PBI per cápita calculado en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA).

Para calcular el IDH se define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego se calcula la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1. Los valores máximos y mínimos son los siguientes:

- Esperanza de vida: mínimo 25 años, máximo 85 años.
- Logros educacionales:
 - Tasa de alfabetización de adultos: mínimo 0%, máximo 100%.
 - Tasa bruta de matrícula combinada: mínimo 0%, máximo 100%.
- PBI per cápita en dólares PPA: mínimo US\$ 100, máximo US\$ 40,000.

En general el cálculo del IDH es flexible, por cuanto es posible incorporar otras dimensiones, o variables, en su determinación, para lo cual sólo se tendría que definir los valores mínimos y máximos de la nueva dimensión a considerar e incorporarlo en el cálculo del nuevo índice, asumiendo que éste es igual al promedio aritmético de los diferentes indicadores considerados.

Críticas al IDH

Si bien el IDH constituye un avance significativo en lo que respecta a la medición del desarrollo de los países, este indicador también ha sido criticado por cuanto tiene algunas limitaciones. Se argumenta que:

- No permite medir los avances en el corto plazo, ya que las variaciones en los indicadores de salud y educación de un año a otro no son significativas.
- No toma en cuenta las diferencias en el nivel de desarrollo de las diferentes regiones al interior del país.
- No considera otros aspectos relacionados con el desarrollo como son las libertades políticas, la conservación del ambiente, entre otros.



- Para calcularlo se asume que cada indicador (esperanza de vida, logro educativo e ingreso per cápita) determina en igual proporción el nivel de desarrollo, ya que el IDH es el promedio aritmético de los 3 indicadores.
- En muchos casos no añade más información que la que proporciona el PBI per cápita, por cuanto existe una alta correlación positiva entre ingreso per cápita, esperanza de vida y logro educativo.

Evolución del análisis del desarrollo humano

Desde la formulación y posterior divulgación del enfoque del Desarrollo Humano en 1990, el PNUD ha hecho sin duda importantes contribuciones para mejorar el análisis y la medición del desarrollo de los países. A lo largo de los años, ha incorporado en el análisis otros importantes aspectos que están relacionados e influyen en el desarrollo humano. En cada reporte anual por lo general se ha analizado un nuevo aspecto. Dichos aspectos son:

El comercio internacional, Informe 1992 donde se sugiere que:

- Los mercados son los medios y el desarrollo humano es el fin.
- Es importante cuánto y qué clase de crecimiento.
- La mejor distribución del conocimiento y de las habilidades es una idea razonable.
- Es esencial combinar eficiencia global con equidad mundial.
- Las reformas globales deben complementar, y no sustituir, los esfuerzos nacionales.

La participación popular, Informe 1993 donde se plantea la importancia de cinco pilares:

- Nuevos conceptos sobre seguridad humana.
- Nuevas estrategias para un desarrollo humano sostenible.
- Nuevas alianzas entre el Estado y los mercados.
- Nuevos modelos de gobernabilidad nacional y mundial.
- Nuevas formas de cooperación internacional.

La seguridad humana, Informe 1994 donde reforzar la seguridad humana implica:

- Invertir en desarrollo humano en lugar de armas.
- Comprometer a los encargados de la formulación de políticas a que tomen en cuenta los incipientes dividendos de la paz.
- Otorgar a las Naciones Unidas un mandato claro para promover y respaldar el desarrollo.
- Ampliar el concepto de cooperación para el desarrollo de modo que incluya otros elementos además de la ayuda.
- Acordar que el veinte por ciento del presupuesto nacional y el veinte por ciento de la ayuda extranjera se destine al desarrollo humano.
- Crear un Consejo de Seguridad Económica.

Las desigualdades basadas en el género, Informe 1995 donde se plantean objetivos para igualar las oportunidades de género:



- Impulsar iniciativas para lograr la igualdad jurídica entre hombres y mujeres en un período establecido.
- Renovar acuerdos económicos e institucionales para ampliar la variedad de opciones para las mujeres y los hombres en el entorno laboral.
- Ampliar al 30% la proporción de cargos con poder de decisión que las mujeres deberían ocupar a nivel nacional.
- Incluir la educación universal para la mujer, avances en términos de salud reproductiva y mayor reconocimiento para las mujeres, entre otros en los programas fundamentales.
- Orientar iniciativas al desarrollo de programas que permitan a las personas, en especial a las mujeres, a tener mayor acceso a oportunidades económicas y políticas.

La globalización, Informe 1999 donde se indica que la globalización requiere un liderazgo porque:

- Hay mayor acercamiento entre los habitantes de los países, debido a su interés común en eventos que suceden en lugares remotos del mundo.
- Se observó una creciente concentración de ingresos, recursos y riqueza entre las personas, las corporaciones y los países.
- Las personas pobres y los países pobres corren el riesgo de quedar marginados en este régimen propietario que controla el conocimiento del mundo.
- Con una gobernabilidad más sólida que imponga normas y límites claros, es posible preservar los beneficios de los mercados competitivos y poner en práctica acciones contundentes para satisfacer las necesidades de desarrollo humano.
- La reducción de la brecha entre ricos y pobres y de las situaciones extremas entre los países deberían transformarse en objetivos mundiales explícitos.
- Un aspecto esencial de la gobernabilidad mundial es asumir la responsabilidad de velar por personas, por la igualdad, la justicia y la ampliación de las oportunidades en forma equitativa.

Derechos humanos, Informe 2000 donde se refleja que:

- La libertad humana representa el objetivo y el móvil común de los derechos humanos y del desarrollo humano.
- Los avances logrados en el siglo XX en materia de derechos humanos y desarrollo humano no tienen precedentes, pero hay una extensa agenda que aún no se ha abordado.
- El siglo XXI comienza con nuevas amenazas para las libertades humanas.
- Se necesitan enfoques novedosos y audaces, adaptados a las oportunidades y a las realidades de la era de la globalización, a sus nuevos actores globales y a sus nuevas reglas globales. para lograr que en el siglo XXI los derechos humanos sean una realidad universal.



Las nuevas tecnologías, Informe 2001 donde se señala que:

- Los habitantes del planeta esperan que las nuevas tecnologías les permitan vivir una vida más saludable, lograr mayores libertades sociales, adquirir más conocimientos y desarrollar medios de subsistencia más productivos.
- Los logros sin precedentes del siglo XX en materia de desarrollo humano y la erradicación de la pobreza tienen su origen, en gran parte, en los adelantos tecnológicos.
- En la era de las redes, cada país debe tener la capacidad de comprender y adaptar las tecnologías globales a las necesidades locales.
- Las políticas, y no la caridad, determinarán si las nuevas tecnologías pueden transformarse en herramientas para el desarrollo humano en todas partes del mundo.

La profundización de la democracia, Informe 2002 donde se señala que:

- La democracia debe ser más amplia y más sólida para que la política y las instituciones políticas promuevan el desarrollo humano y protejan la libertad y la dignidad de las personas.
- Para garantizar la pluralidad y la independencia de los medios de comunicación, no sólo deben estar libres del control del Estado, sino también de las presiones corporativas y políticas.
- Las nuevas formas de colaboración entre gobiernos y grupos de la sociedad civil mundial han contribuido a lograr un mayor pluralismo en materia de políticas mundiales.
- Así como el desarrollo humano requiere mucho más que incrementar los ingresos, la gobernabilidad requiere mucho más que tener instituciones públicas efectivas.
- Los esfuerzos internacionales por promover el cambio resultan vanos si los actores nacionales se sienten excluidos.

La libertad cultural, Informe 2004 donde se exponen los siguientes argumentos:

- La libertad cultural es un aspecto vital del desarrollo humano, ya que para vivir una vida plena es fundamental poder elegir nuestra propia identidad.
- La libertad cultural permite a las personas vivir sus vidas de acuerdo a sus valores, sin quedar al margen de otras elecciones importantes como la educación, la salud o las oportunidades de empleo.
- Varios modelos de democracia multicultural emergentes ofrecen mecanismos efectivos de distribución del poder entre grupos cuyos miembros pertenecen a diversas culturas.
- Se ha demostrado ampliamente que los acuerdos de distribución del poder son fundamentales para resolver los conflictos y, además,
- Es necesario formular políticas multiculturales que reconozcan las diferencias entre grupos para subsanar las injusticias históricamente enraizadas y socialmente afianzadas.



Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Informe 2005 donde se presenta:

- Un panorama general de la ayuda internacional al desarrollo, tanto desde la perspectiva de la calidad como de la cantidad,
- Una revisión crítica del avance de las negociaciones comerciales de la “Ronda de Doha para el Desarrollo” que destaque cómo las reglas de comercio injustas profundizan la desigualdad y, además.
- La evidencia de los costos en materia de desarrollo humano ocasionados por los conflictos violentos y una revisión de las estrategias para su prevención.

La crisis mundial del agua, Informe 2006 donde se:

- Examina las causas y consecuencias que subyacen en una crisis que deja a 1,200 millones de personas sin acceso a fuentes de agua segura y a 2,600 millones sin acceso a servicios de saneamiento.
- Propone un esfuerzo colectivo para lograr que el agua y los servicios de saneamiento lleguen a todas las personas mediante estrategias nacionales y un plan de acción mundial.
- Analiza las fuerzas sociales y económicas que propician la escasez de agua y la marginación de los pobres en la agricultura.
- Observa el alcance de la cooperación internacional para resolver tensiones entre países respecto a la gestión de los recursos hídricos.

El cambio climático, Informe 2007/2008 donde se plantea que:

- En el futuro, ningún país, por más rico o poderoso que sea, será inmune al impacto del calentamiento global.
- Existe una oportunidad de evitar los impactos más nocivos del cambio climático, ya que no faltan ni los recursos económicos ni las capacidades tecnológicas para actuar, sino un sentido de apremio, de solidaridad humana y de interés colectivo.
- Se debe reflexionar sobre la justicia social y los derechos humanos en todos los países y todas las generaciones.
- Es un reto a los líderes políticos y los habitantes de los países ricos para que asuman su responsabilidad histórica respecto al problema y pongan en marcha iniciativas de fondo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero con la mayor brevedad.

La movilidad humana, Informe 2009 donde se:

- Analiza la migración en el contexto de los cambios y las tendencias demográficas, tanto en términos de crecimiento como de desigualdad.
- Presenta experiencias individuales, familiares y comunitarias detalladas y matizadas y analiza los movimientos menos notorios de grupos desfavorecidos, como por ejemplo las migraciones a corto plazo y las migraciones estacionales.



- Muestra el evidente impacto positivo de las migraciones en el desarrollo humano se refleja tanto en el incremento en los ingresos domésticos como en el mayor acceso a la educación y los servicios de salud.
- Muestra los riesgos que atentan contra el desarrollo humano, como en el caso de las migraciones que se producen en respuesta a las amenazas y a la denegación de elección y donde las posibilidades de desplazamiento normales están restringidas.

El PNUD también ha realizado Informes sobre Desarrollo Humano a nivel nacional, tal es el caso del Perú:

- Experiencias y temas/Índices e indicadores, Informe 1997 donde por primera vez se elabora un Informe de Desarrollo Humano para el Perú. El estado actual del desarrollo humano en el Perú es presentado ampliamente. Además se analiza la evolución económica y el desarrollo humano, la generación de empleo, la eliminación de la pobreza y la educación.
- Maximizando oportunidades, Informe 2002 donde se incluye el IDH calculado por primera vez a nivel provincial. Trata de encontrar las causas de la pobreza en el país y considera que una mayor calidad de vida y mayor equidad se puede lograr a través de un mejor uso de las múltiples potencialidades del Perú con una perspectiva de desarrollo humano. Se presenta un marco conceptual, así como un análisis empírico de las potencialidades del país.
- Hagamos de la Competitividad una Oportunidad para Todos, Informe 2005 que tiene como propuesta principal la invocación a organizar las capacidades de los peruanos, de manera articulada y complementaria, para contrarrestar las fuerzas que tienden a su dispersión e incluso a su desintegración, y que han determinado sus históricas inequidades económicas y sociales. El informe contribuye a cimentar la idea de que la competitividad es un asunto que implica a todos los peruanos. Se trata de crear las condiciones para responder mejor al desafío de la globalización.
- Hacia una descentralización con ciudadanía, Informe 2006 que pone énfasis en la descentralización política y económica como una de las reformas esperadas más importantes del Estado, de los últimos años. Vincula conceptual y operativamente, el enfoque del desarrollo humano con el de democracia y descentralización. Pone en evidencia la complejidad del fenómeno y avanza en propuestas en línea con las prioridades nacionales.

Adicionalmente, si bien a lo largo de los años conceptualmente la forma de cálculo del IDH se ha mantenido sin variación, el PNUD ha propuesto el uso de otros indicadores complementarios para evaluar el desarrollo de los países. Esos indicadores son:

- Índice de pobreza humana (IPH): mide el nivel de pobreza humana. En este índice en lugar de utilizar los ingresos para medir la pobreza, se mide las dimensiones más básicas en que se manifiestan las privaciones: una



vida corta, falta de educación básica y falta de acceso a los recursos públicos y privados.

- Índice de desarrollo relativo al género (IDG): este índice es el IDH ajustado en función de las desigualdades basadas en el género. Mide el progreso con las mismas variables básicas que el IDH, pero refleja las desigualdades en términos de progreso entre mujeres y hombres.
- Índice de potenciación de género (IPG): evalúa el progreso de las mujeres en su participación en foros políticos y económicos. Analiza hasta qué punto las mujeres y los hombres tienen la posibilidad de participar activamente en la vida política y económica y en la toma de decisiones.

1.2 Enfoque de desarrollo propuesto para la actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao

Para actualizar el Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao, proponemos un enfoque que sea integral, se tomará como espacio de investigación su territorio geográfico y se empleará la teoría de sistemas para su conceptualización, pues es la que mejor se adecua para un análisis integrador de la realidad.

1.2.1 El enfoque de desarrollo seleccionado: el Desarrollo Humano Sostenible

Teniendo en cuenta los enfoques descritos en la sección anterior, para conceptualizar el proceso de desarrollo de la Región Callao se propone emplear un enfoque que combine tanto los planteamientos del enfoque del Desarrollo Humano, como los del enfoque del Desarrollo Sostenible.

El Desarrollo Humano Sostenible es una fusión conceptual propuesta por el PNUD que adquiere connotación a partir de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro 1992. En esta cumbre se supera el ángulo ambiental del concepto de Desarrollo Sostenible, combinándose con el aspecto social.

En 1994 el concepto de Desarrollo Humano Sostenible se incorpora como tema clave del trabajo del PNUD:

“...Debemos unir el desarrollo sostenible y el desarrollo humano, y unirlos no sólo de palabra pero en los hechos, todos los días, en el terreno, en todo el mundo. El desarrollo humano sostenible es un desarrollo que no sólo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades de las personas y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano sostenible es un desarrollo que está a favor de los pobres, a favor de la naturaleza, a favor del empleo y a favor de la mujer. Enfatiza el crecimiento, pero un crecimiento con empleos, un crecimiento con



protección del medio ambiente, un crecimiento que potencia a la persona, un crecimiento con equidad...”¹¹.

Por lo tanto, el carácter sostenible del Desarrollo Humano radica en la equidad, lo cual significa que: *“...El argumento más sólido para proteger el medio ambiente es la necesidad ética de garantizar a las generaciones futuras oportunidades semejantes a aquellas que han gozado las generaciones precedentes”* (PNUD, 1994).

Así, el Desarrollo Humano Sostenible es un enfoque holístico e integral, en el cual se aspira a alcanzar el desarrollo humano, con justicia y equidad, usando de manera sostenible los recursos naturales, para satisfacer las necesidades humanas, promoviendo un crecimiento autosostenido en todos los aspectos de la sociedad.

Dado que el Desarrollo Humano Sostenible se nutre de los planteamientos de dos enfoques del desarrollo elaborados a partir de programas de la Organización de las Naciones Unidas, éste cuenta con el respaldo de diversos autores y entidades.

Por ejemplo, el programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), señala que: *“...la realidad de América Latina y el Caribe, en materia de planificación y su puesta en práctica, es una cadena de desaciertos que se ven, además, interrumpidos con los constantes cambios de los tomadores de decisiones. Estos, en una gran mayoría, o no poseen una visión holística ni conocen la temática para la cual han sido nombrados, o no cuentan con la experiencia en el terreno de la realidad del desarrollo ni a nivel local, regional o mundial. Además, se les hace difícil llevar a cabo la nueva gobernabilidad, que conlleva definir, en conjunto la sociedad civil y el gobierno, el desarrollo local o nacional...”*. Se agrega: *“...uno de los factores que fomenta la pobreza en América Latina y el Caribe es la falta de planificación a mediano y largo plazo de las comunidades y de los países. El problema se agrava cuando esta planificación no se hace de manera integral, incluyendo los aspectos económicos, ecológicos, socio-culturales, políticos y espirituales y, con la participación de todos los sectores de la sociedad...”* (PNUMA, 2005).

Por otro lado, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), organismo de cooperación técnica de la OEA, que asesora a todos los países de la región en temas de desarrollo rural, también ha asumido una visión holística en su propuesta de desarrollo rural sostenible, indicando que la propuesta de Desarrollo Rural Sostenible del IICA *“...está orientada por una visión integradora y holística, que tiene al menos cuatro implicaciones para el desarrollo de un marco de políticas rurales: (a) la multidimensionalidad; (b) la intertemporalidad e intergeneracionalidad; (c) la multisectorialidad; y (d) la articulación de una economía territorial. La visión multidimensional da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: (a) la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; (b) la dimensión sociocultural, en la que destaca el elemento de equidad y respeto por la diversidad; (c) la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; y (d) la*

¹¹ PNUD, Algunas preguntas y respuestas sobre el desarrollo humano sostenible. Washington, 17 de enero de 1994 pp. 7.



dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática y la promoción de las capacidades ciudadanas...” (IICA, 2003).

El Desarrollo Humano Sostenible se tiene que dar dentro de un espacio territorial, para lo cual se requiere formular e implementar Planes de Desarrollo Concertados. El enfoque territorial le da una dimensión local a la planificación, pero que tiene que estar articulada con la planificación nacional. Por lo tanto, “...*todo Plan de Desarrollo Regional debe sustentarse en una Política de Estado, en un Proyecto País, cuyos objetivos sean la inclusión y la cohesión social y territorial, a efectos de promover el bienestar de la sociedad rural y de potenciar su contribución estratégica al desarrollo del país...*” (Sepúlveda, 2008).

a) Temas e indicadores del Desarrollo Humano Sostenible

Un trabajo que sin duda se debe tener presente cuando se analiza la integración de los enfoques del Desarrollo Humano y del Desarrollo Sostenible es el realizado por la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. A fin de evaluar si los países están logrando un desarrollo sostenible, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible propuso el uso de un conjunto de indicadores, los cuales a su vez sugirió agrupar en cuatro grandes dimensiones (o subsistemas). Los resultados de su trabajo fueron publicados el año 2001 en la forma de un Informe¹².

- **La dimensión ambiental:** en la que se establece como objetivo que el proceso de desarrollo no debe afectar de manera irreversible el ecosistema, y como consecuencia de ello ponga en riesgo el bienestar de las futuras generaciones.
- **La dimensión social:** en la que está implícito el concepto de equidad. La equidad intergeneracional propuesta en la propia definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland y la equidad intrageneracional, que implica lograr incluir en el proceso de desarrollo a los grupos más desfavorecidos de la sociedad.
- **La dimensión económica:** en la que se aspira a lograr que el ingreso de la población se incremente de manera sostenida, de tal manera que ello permita que los individuos logren satisfacer sus necesidades y mejoren sus condiciones de vida, pero en concordancia con las dos dimensiones anteriores.
- **La dimensión político-institucional:** en la que se busca fortalecer y consolidar la participación ciudadana, el acceso a la información, mejoras en la infraestructura pública, mayor accesibilidad a los servicios públicos, entre otros aspectos relacionados a la gobernabilidad que conduzcan al fortalecimiento de las capacidades de las personas y organizaciones en una localidad, región o país.

¹² Ver UNITED NATIONS (2001).



En ese informe, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, identifica un conjunto de indicadores que propone a los países emplear para evaluar el progreso en el proceso de desarrollo.¹³

Teniendo en cuenta la relevancia del trabajo realizado por dicha Comisión, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, y dado que para la formulación de los indicadores se empleó un enfoque integral, se sugiere emplear las mismas dimensiones para definir los subsistemas que conforman el territorio de la Región Callao.

Finalmente, teniendo en cuenta el marco de análisis propuesto, es conveniente tener presente que la Comisión sobre Desarrollo Sostenible propuso agrupar al conjunto de indicadores seleccionados en 15 temas y 38 sub-temas, los cuales se sugiere considerar para evaluar los avances en el Desarrollo Humano Sostenible.

En la Tabla 1.6 se presentan los indicadores propuestos, agrupados por tema y sub-tema. Dichos indicadores se presentan a fin de tenerlos presentes a manera de referencia para cuando se tenga que definir los componentes que conforman el territorio de la Región Callao.

Tabla 1.6
Indicadores del desarrollo sostenible y temas

Dimensión Social		
Tema	Sub-Tema	Indicador
Equidad	Pobreza	% de la población que vive bajo la línea de pobreza
		Coeficiente de Gini
		Tasa de desempleo
	Equidad de género	Ratio salario promedio de las mujeres vs salario de hombres
Salud	Nutrición	Status nutricional de los niños
	Mortalidad	Tasa de Mortalidad niños menores de 5 años
		Esperanza de vida
	Salubridad	% población con adecuados servicios sanitarios (desagüe)
	Agua potable	% población con acceso a servicios de agua potable
	Servicio de salud	% población con acceso a servicios primarios de salud
Inmunización contra enfermedades infecciosas de los niños		
Educación	Nivel de educación	Tasa de matrícula primaria y secundaria
	Alfabetismo	Alfabetismo de adultos
Vivienda	Condiciones de vida	Área por persona
Seguridad ciudadana	Criminalidad	No crímenes por 100,000 personas
Población	Demografía	Tasa de crecimiento poblacional
		Población urbana formal y población que vive en asentamientos informales

¹³ El trabajo de dicha Comisión también sirvió de base para el establecimiento de los Objetivos del Milenio.



Tabla 1.6 (continuación)
Indicadores del desarrollo sostenible y temas

Dimensión Ambiental		
Tema	Sub-Tema	Indicador
Atmósfera	Cambio climático	Emisión de gases de efecto invernadero
	Capa de Ozono	Consumo de sustancias que afectan la capa de Ozono
	Calidad del aire	Concentración de polución en áreas urbanas
Tierra	Agricultura	Tierra arable
		Uso de fertilizantes
		Usos de pesticidas agrícolas
	Bosques	Área de bosques como % del área de tierra
		Intensidad de la explotación de madera
Desertificación	Área afectada por la desertificación	
Urbanización	Área de asentamientos urbanos formales e informales	
Océanos, mar y costas	Zona costera	Concentración de algas en la zona costera
		% población que vive en la zona costera
	Pesca	Captura anual de las principales especies
Agua fresca	Cantidad de agua	Retiro anual del agua de superficie como % del total de agua disponible
	Calidad del agua	Concentración de coliformes fecales en el agua fresca
Biodiversidad	Ecosistema	Área de ecosistemas clave seleccionados
		Áreas protegidas como % del total del área
	Especies	Abundancia de especies seleccionadas clave
Dimensión Económica		
Tema	Sub-Tema	Indicador
Estructura económica	Desempeño económico	PBI per cápita
		Inversión como % PBI
	Comercio	Balanza de bienes y servicios
	Situación financiera	Deuda como % PBI
Patrones de Consumo y Producción	Consumo de materiales	Intensidad del uso de materiales
	Uso de energía	Consumo anual de energía per cápita
		Consumo de energías renovables como % del consumo total
		Intensidad de uso de la energía
	Generación y manejo de residuos	Generación de residuos sólidos
		Generación de residuos tóxicos
		Generación de residuos radioactivos
		Reciclaje y reuso de residuos
Transporte	Distancia transportada per cápita por tipo de transporte	
Dimensión Institucional		
Tema	Sub-Tema	Indicador
Estructura institucional	Implementación estratégica del desarrollo sostenible	Estrategia de desarrollo sostenible
	Cooperación internacional	Implementación de los acuerdos de cooperación ratificados
Capacidad institucional	Acceso a la información	Acceso a internet por 1000 habitantes
	Infraestructura de las comunicaciones	Líneas telefónicas por cada 1000 habitantes
	Ciencia y tecnología	Gasto en investigación y desarrollo como % del PBI
	Preparación contra desastres y capacidad de respuesta	Pérdidas económicas y humanas como consecuencia de desastres naturales

Fuente: UNITED NATIONS, (1999). "Testing the CSD Indicators of Sustainable Development: Testing Process, Indicators and Methodologies Sheets / Elaborado por las Naciones Unidas y adaptado y traducido por GERENS.



1.2.2 El desarrollo sostenible y la teoría de sistemas

Como Desarrollo Sostenible entendemos la realización de un conjunto de acciones destinadas a lograr mejoras en la calidad de vida de una población, sin perjudicar el proceso natural del medio ambiente. Lograr ese objetivo requiere un manejo integral y cuidadoso de los espacios donde interviene el ser humano, ya que sus acciones pueden causar efectos e impactos no deseados.

Para lograr una gestión integral en la gestión del espacio territorial, que conduzca al Desarrollo Sostenible, se requiere adoptar una visión superior a aquella que se sustenta en diagnósticos y acciones de carácter sectorial. Esta toma en cuenta sólo un aspecto de la realidad, lo cual, si bien en un primer momento de intervención puede incidir favorablemente en metas inmediatas, los objetivos principales a largo plazo se cumplen sólo a medias. Ocurre así porque no se toman en cuenta una serie de posibles impactos o condicionantes de diferente naturaleza, que influyen y/o son influenciados por el recurso que es objeto de las acciones de desarrollo. Para evitar esa situación que puede acarrear nuevos problemas, se hace necesaria una visión holística y sistémica en el conocimiento y manejo del espacio territorial. Esa posibilidad nos la permite la Teoría General de Sistemas.

Para el fundador de la Teoría General de Sistemas¹⁴, un sistema se puede conceptualizar en su sentido más amplio y general como “un complejo de elementos, f_1, f_2, \dots, f_n , en interacción”. Sin embargo, se debe también señalar que una característica adicional del sistema es que tiene una frontera, o límite, más o menos borroso, que lo separa de su entorno. Un aspecto importante de la teoría de sistemas es la organización de los sistemas complejos. Esto significa que para estudiar analíticamente el comportamiento de cualquier sistema se debe examinar tanto su composición interna como las funciones que desempeña y sus relaciones con el entorno global y con los entornos específicos con los que interactúa.¹⁵

Un factor muy importante en el entendimiento de los sistemas de referencia, es que están compuestos por subsistemas, que son sus componentes principales y que se interrelacionan entre sí dando vida al sistema. Por otra parte, los sistemas de referencia forman parte de una estructura jerárquica. Así, existe un suprasistema, dentro del cual está englobado o depende. Y existen los infrasistemas, que dependen jerárquicamente del sistema de referencia. Pero tanto los suprasistemas como los infrasistemas están fuera del sistema de referencia.

Finalmente, un sistema de referencia es una síntesis de relaciones dentro de las cuales los subsistemas se desagregan en componentes menores que son las variables. Y las interrelaciones ocurren entre los subsistemas, entre las variables de un mismo subsistema y entre las variables de los diferentes subsistemas.¹⁶

¹⁴ Ver Bertalanffy, von K. Ludwig (1968)

¹⁵ Ver, Rodríguez, Rafael (1994).

¹⁶ Ibid.



a) El territorio como sistema de referencia

Para lograr una comprensión integral de una compleja realidad territorial, donde el ser humano es parte activa, se hace necesario entonces entender a la misma como un sistema interrelacionado de variables físico-sociales. Es decir, debemos partir del supuesto de que los problemas de tipo socio-económico, no son ajenos a ciertas realidades de tipo geográfico, técnico o ambiental. La aplicación del pensamiento sistémico implica asumir que las partes del objeto de estudio funcionan conformando un todo y el análisis privilegia el entendimiento de esa totalidad. El análisis de cualquiera de las partes pasa por conocer cual es su función dentro del todo.

Sin embargo, al no ser posible captar la dinámica de la totalidad territorial en una sola aproximación, se hace necesario desagregar ese gran sistema en sus componentes principales. Con este objeto, se propone a continuación el diseño de un sistema físico-social que se desagrega en cuatro subsistemas (Gráfico 1.9)

Subsistema 1 (Sb 1): Recursos naturales

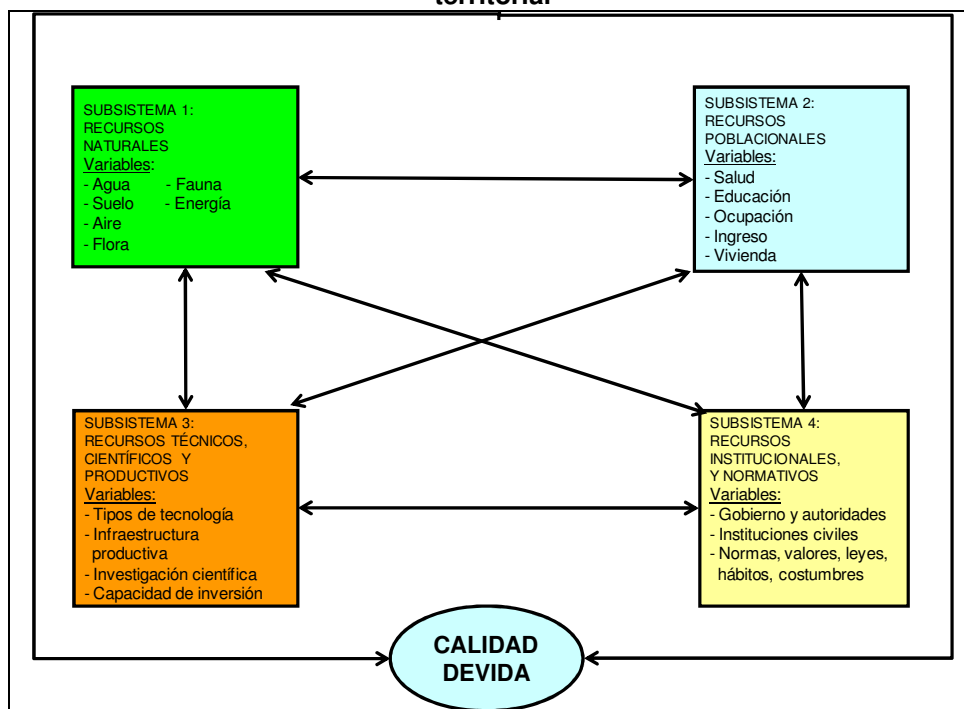
Subsistema 2 (Sb 2): Recursos poblacionales y demográficos

Subsistema 3 (Sb 3): Recursos técnicos, científicos y productivos.

Subsistema 4 (Sb 4): Recursos institucionales y normativos

A su vez, cada subsistema se desagrega en sus componentes o variables, los que pueden ser analizados en sus diversas expresiones y composiciones.

Gráfico 1.9
Modelo de interrelación de variables agrupadas por sub sistemas dentro de un espacio territorial



Fuente: DEJO, Federico (2003). "Manual para la Gestión Integral del Desarrollo Local", Cap. I, Pág. 16. Ed.ESAN, Lima, Perú.



De acuerdo a la Teoría de Sistemas, la relación entre el mundo social y el mundo natural dentro de un espacio territorial, hay que entenderla como un sistema de referencia, siendo este el espacio de interrelación de los subsistemas.

El equilibrio armónico en la interrelación de los diferentes subsistemas genera desarrollo sostenible. La interrelación desequilibrada, especialmente con el subsistema de recursos naturales, genera depredación y subdesarrollo, afecta la calidad de vida de los seres humanos y pone en peligro los ecosistemas naturales.

Hay que tener en cuenta que la relación armónica u conflictiva entre los diferentes subsistemas, repercute en una mejor o peor calidad de vida.

El **subsistema recursos naturales**, hace referencia al conjunto del medio ambiente natural (incluido la fauna), que rodea y hace posible la vida ser humano, ya que del medio ambiente obtenemos el aire, el agua, la energía y los alimentos necesarios para nuestra existencia, así como los elementos minerales y materiales que posibilitan nuestro progreso tecnológico.

El **subsistema recursos poblacionales y demográficos**, comprende al conjunto de habitantes que ocupan un espacio geográfico, y hace referencia a la calidad poblacional. Por un lado, nos interesan sus rasgos demográficos, como su estructura de sexo, de edades, índices de natalidad, fecundidad y mortalidad, población dependiente y población en edad de trabajar. Y por otro, su calidad de vida, como son el nivel de ingresos, el empleo, la salud, educación, vivienda.

El **subsistema de recursos técnicos, científicos y productivos**, se refiere al conjunto de la estructura económica de que dispone una población para obtener sus bienes y satisfacer sus necesidades. Incluye el conjunto de los medios de producción, servicios económicos financieros, infraestructura productiva, centros de investigación científica y de medios de comunicación.

En cuanto al **subsistema de recursos institucionales y normativos**, éste hace referencia a la forma en que los habitantes de una determinada área están socialmente organizados, tanto para asumir la propiedad de los recursos naturales y de los medios de producción, como en la forma de distribuirse los bienes obtenidos. Incluye este subsistema las normas, leyes y costumbres sociales. Así como los mecanismos de organización y representación social y política.

Si bien cada uno de los subsistemas constituye en sí mismo una compleja unidad con su multiplicidad de factores, lo importante es llegar a entender como los diferentes subsistemas se interrelacionan constituyendo la unidad del sistema total. Sólo cuando se llega a determinar la forma en que se concatenan y condicionan los diferentes subsistemas entre sí, se puede decir que se ha logrado una visión integral del área en estudio. Lo que a su vez, permitirá la



implementación de efectivos planes de desarrollo que redunden en un mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población.

Ahora bien, el nivel de la calidad de vida de los habitantes de una determinada región, estará a su vez en función de los distintos componentes del sistema total. Por tanto, dependerá de la calidad de los recursos naturales del área en estudio. Se puede presuponer que en aquellos lugares donde los recursos naturales son ricos, la población tendrá facilidades para obtener productos de los mismos.

Sin embargo, no siempre puede suceder que, siendo un área rica en recursos naturales, la población automáticamente disfrute de una alta calidad de vida. Existe una serie de condicionantes técnico-productivos y sociales que influyen en la posibilidad de que un rico recurso natural, repercuta de manera positiva o no en el nivel de vida de los habitantes del lugar. Es decir, es la calidad de la tecnología y la forma en que los hombres se organizan para hacer uso de un recurso natural, lo que finalmente determina que dicho recurso sea o no permanentemente beneficioso para el conjunto de la población.

De otra parte, hay que tener también en cuenta que en los lugares donde los recursos naturales no son óptimos para una fácil utilización por el hombre, éste puede convertirlos en productivos a través de eficientes tecnologías adecuadas al medio. Por ejemplo, hacer cultivable un área desértica mediante técnicas de irrigación apropiadas a la escasez de recursos hídricos, o recuperar suelos erosionados mediante técnicas de andenerías.

De ahí que la técnica productiva que la población utiliza para aprovechar sus recursos naturales, sea un factor muy importante para garantizar una permanente fuente de riqueza. Especialmente, si se trata de recursos renovables.

Al respecto, hay que tener en cuenta que la tecnología moderna ha avanzado mucho en los últimos decenios en facilitar la extracción de recursos mediante maquinarias que obtienen enormes volúmenes de riquezas naturales a costos cada vez menores (especialmente riquezas forestales, pesqueras, mineras y energéticas) pero que a su vez arrasan tanto con el recurso mismo como con el medio ambiente circundante. De manera que transcurridos algunos pocos años y agotadas las posibilidades de extracción, donde antes había un emporio de riqueza natural tiende a quedar un desierto incapaz de sostener a la población humana del lugar.

Se puede afirmar asimismo que hoy en día predominan técnicas productivas que son altamente contaminantes del medio ambiente humano y natural. Se trata especialmente de empresas dedicadas a la transformación de minerales y a la producción de sustancias químicas de diversa índole. Por eso, es frecuente leer en los periódicos noticias, por ejemplo, de cómo humos expedidos por plantas metalúrgicas causan enormes daños a los suelos agrícolas y a la vegetación circundante en varios kilómetros a la redonda. O de residuos químicos que



desaguando en ríos y/o mares exterminan la fauna existente que a su vez es aprovechado como recurso alimenticio por el hombre. O gases tóxicos que envenenan a poblaciones humanas y de animales, causando cientos y hasta miles de víctimas, tal como sucedió a mediados de la década del ochenta del siglo pasado en una planta de la Empresa Unión Carbide en Bhopal, India. Y años más tarde, con el escape de radiación nuclear en una planta de energía atómica en Kiev, URSS.

En consecuencia, se hace necesario el desarrollo de técnicas de producción cuyo impacto ambiental no sea perjudicial al medio humano y natural y que, por tanto, no atenten contra el bienestar de la población.

La forma en que dentro de una determinada zona o región está normado el acceso a la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, repercute también en el nivel de vida.

El bienestar de la población no sólo depende de la riqueza de los recursos naturales sobre la que se asienta y de las posibilidades tecnológicas para explotarla de manera eficiente. Tan importante como los aspectos anteriores, es el control legal o factual que la población tiene sobre la utilización de los recursos naturales.

Así, no será lo mismo que el 80% de los recursos estén bajo propiedad de sólo un 20% de la población, a que el 80% de los recursos estén en propiedad de una porción equivalente de la población. En el primer caso, el monopolio de los recursos sólo favorece a una pequeña parte de la población, que maneja a su antojo la explotación de los mismos, dejando de lado el interés o la opinión de la gran mayoría que, viviendo dentro de la misma área geográfica, no tiene capacidad de decisión sobre la utilización de los recursos por no ser propietarios de ellos.

En cambio, si la propiedad o uso de los recursos naturales fuera distribuido de manera proporcional entre el conjunto de la población, el manejo de los mismos sería más racional, ya que estaría de por medio el interés del conjunto y no sólo de un 20 % de los pobladores.

Pero además, y dependiendo de la forma de propiedad sobre los recursos naturales (monopolio privado, propiedad asociativa, pequeña y mediana propiedad) está la distribución de los bienes obtenidos de la explotación de los recursos. Si existe monopolio privado, la mayor parte de los bienes se concentrará en manos de los pocos propietarios que serán a la vez los que disfruten de una alta calidad de vida. En cambio, los no propietarios, al tener que trabajar para los primeros, o simplemente no poder trabajar, les corresponderán una distribución menor de los bienes obtenidos por la explotación de los recursos naturales. En este sentido, su calidad de vida dejará mucho que desear.



La evolución demográfica, es también un factor que puede influir en la calidad de vida. Cuando la presión demográfica sobre un área de limitados recursos es muy fuerte, habrá una tendencia a la sobreutilización o depredación del recurso natural (sea agua, suelo, bosque o minerales). En consecuencia, los bienes que se pueden obtener de los recursos serán deficitarios en relación a las necesidades del conjunto de la población.

Por otra parte, un exceso de población repercute también en la utilización de los espacios. En zonas de crecimiento urbano pero con escasez de suelos aptos para la agricultura, debido a la falta de un plan de ordenamiento territorial o de usos del suelo, terrenos que en muchos casos pueden ser aptos para la agricultura, se destinan a la construcción de viviendas con urbanizaciones que crecen sobre todo en forma horizontal, o para uso de actividades industriales, lo cual reduce las posibilidades de obtener mayor cantidad de alimentos u otros productos agrícolas de importancia. En otros casos, la sobrecarga demográfica acarrea una parcelación exagerada de los terrenos, originando una estructura minifundista en la tenencia y explotación agrícola, bajos rendimientos productivos y, por consiguiente, bajos niveles de ingresos de la población.

Pero no sólo el exceso de población es perjudicial con relación a los recursos naturales, y por ende, sobre la calidad de vida. También la escasez de población en especial si es de edad joven o en edad de trabajo, es negativa puesto que plantea el problema de la falta de mano de obra capaz de hacer producir los recursos naturales o dar servicios para las industrias en áreas urbanas, entre otras actividades económicas. Un déficit de población joven, sobre todo en la edad reproductiva, afecta de manera regresiva la pirámide de edades ya que desciende la tasa de fecundidad, conduciendo paulatinamente hacia un envejecimiento de la población. Eso genera una alta tasa de dependencia entre la población económicamente activa vs. la población jubilada, que implicará menos producción y menores niveles de calidad de vida. El fenómeno de inmigración que tienen los países desarrollados con habitantes que provienen de países subdesarrollados con abundancia de población joven, es una manera de compensar la escasez de mano de obra y seguir generando riqueza.

Un aspecto que es necesario hacer notar es que la estructura de las variables en los diferentes subsistemas de un espacio territorial puede variar, según sean predominantemente urbanos o rurales. Pero en ambos tipos de espacios será necesario identificar las variables principales que caracterizan a los diferentes subsistemas de un espacio territorial en general. Por ejemplo, no porque sea un espacio de referencia una ciudad, no se van a tomar en cuenta las variables propias del subsistema recursos naturales, tales como el agua, el suelo, el clima, las áreas verdes, el paisaje, etc. Asimismo, no porque sea un espacio predominantemente rural no se van a tomar en cuenta las variables de infraestructura técnica como energía eléctrica, carreteras, saneamiento básico, industrias, etc. Igual ocurre con las variables de los otros subsistemas. Lo que ocurrirá es que según la naturaleza predominante del espacio, se hará el análisis específico de las variables que le correspondan.



En resumen, si tenemos en cuenta que el objetivo principal en las acciones de desarrollo es lograr que la población obtenga (o también que mantenga), niveles de calidad de vida que se consideren buenos, se hace necesario, al momento de hacer los diagnósticos y precisar los planes de desarrollo en los espacios sistémicos de referencia, tener una visión de conjunto de todos los factores o subsistemas que participan e interactúan en el alcance de determinados niveles de vida de la población.

Sólo así se podrá superar el enfoque unilateral, que conduce muchas veces a políticas de desarrollo erróneas e incompletas.

2. FUNDAMENTO LEGAL

La actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao se realizará teniendo en cuenta los dispositivos legales vigentes, los cuales son los siguientes:

2.1 Constitución Peruana

Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, del Título IV, sobre Descentralización, publicada el 7 de marzo de 2002.

Artículo 192°.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Artículo 197°.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de



seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

2.2 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización

Concordancias:

- D.U. N° 040-2002
- R.PRES. N° 007-CND-P-2002 (R.O.F.)
- R.M. N° 1048-2002-AG
- R.M. N° 478-2002-PCM
- R.M. N° 556-2002-EF-10
- R.D. N° 053-2002-EF-76.01
- R.PRES. N° 012-CND-P-2003
- R.PRES. N° 042-CND-P-2003 (R.O.F.)
- R.D. N° 003-2003-EF-68.01
- DIR. N° 009-2003-EF-76.01
- R.S. N° 164-2003-PCM
- D.S. N° 067-2003-PCM

CAPÍTULO IV PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 17.- Participación Ciudadana

17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

17.2. Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

CAPÍTULO V PLANES DE DESARROLLO Y PRESUPUESTOS

Artículo 18.- Planes de desarrollo

18.1. El Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local, que garanticen la estabilidad macroeconómica.

18.2. Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional.

18.3. La planificación y promoción del desarrollo debe propender y optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel.

Artículo 19.- Presupuesto nacional descentralizado



19.1. El presupuesto anual de la República es descentralizado y participativo. Se formula y aprueba conforme a la Constitución y las normas presupuestarias vigentes, distinguiendo los tres niveles de gobierno. Los gobiernos regionales y locales aprueban su presupuesto de acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y demás normatividad correspondiente.

19.2. El Ministerio de Economía y Finanzas dictará en forma anual las directivas que regulan la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, que se desarrollará y descentralizará progresivamente en el ámbito regional y local.

CONCORDANCIA: D.S. N° 157-2002-EF, Art. 1

Artículo 20.- Presupuestos regionales y locales

20.1. Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los mismos que se formulan y ejecutan conforme a Ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados.

20.2. Los presupuestos de inversión se elaboran y ejecutan en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones debidamente concertados conforme a lo previsto en esta Ley, sujetándose a las normas técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

20.3. Los presupuestos operativos se financian con los ingresos propios, y complementariamente con los recursos transferidos dentro de los límites establecidos en la ley.

2.3 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Concordancias:

- R.PRES. N° 042-CND-P-2003
- DIR. N° 009-2003-EF-76.01

Artículo 4.- Finalidad

Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Artículo 6.- Desarrollo regional

El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades.



Artículo 8.- Principios rectores de las políticas y la gestión regional

La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios (se muestra sólo un extracto):

2. Transparencia.- Los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del Gobierno Regional serán difundidos a la población. La implementación de portales electrónicos en internet y cualquier otro medio de acceso a la información pública se rigen por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806.

5. Eficacia.- Los Gobiernos Regionales organizan su gestión en torno a los planes y proyectos de desarrollo regional concertados, al cumplimiento de objetivos y metas explícitos y de público conocimiento.

Artículo 9.- Competencias constitucionales

Los gobiernos regionales son competentes para:

- a) Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- c) Administrar sus bienes y rentas.
- d) Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.

2.4 Reglamento del Proceso de Actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2010-2021

Artículo 2º.-Definición y Alcances

El Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao es un instrumento de base territorial y de carácter integral, orientador del desarrollo regional. Contiene, entre otros, los acuerdos sobre la Visión de Desarrollo Regional y Objetivos Estratégicos de largo plazo.

3. CONTEXTO TEÓRICO DEL DESARROLLO DEL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO REGIONAL

Consideraciones importantes a tener en cuenta para la actualización y gestión del Plan de Desarrollo Concertado Regional.

- El Plan de Desarrollo Concertado Regional traza el camino para alcanzar la Visión de desarrollo de la Región Callao, priorizando la resolución de los problemas sociales que puedan estar afectando a la población. No se puede lograr el desarrollo integral de la población si, aunque sea en una proporción menor, la población padece de problemas de salud, carece de empleo, tiene bajos ingresos, no tiene acceso a la educación, a los servicios públicos, a la vivienda, o a las actividades de recreación.



- El Plan de Desarrollo Concertado Regional es una herramienta de gestión que tiene como función facilitar la consecución de los objetivos de desarrollo estratégico de la población.
- Se debe comprender que el espacio territorial donde se desarrolla y aplica el Plan de Desarrollo Concertado Regional, es un espacio delimitado en términos políticos y administrativos, que tiene sus propias características geográficas, demográficas y urbanas, genera sus propios recursos económicos y tiene un sistema de gobierno sub nacional, que es el Gobierno Regional.
- Si bien la región es un espacio delimitado con su propia estructura y normativa regional, está inmersa y tiene obligaciones y derechos con el Estado Nacional y el Gobierno Central. El Plan de Desarrollo Concertado Regional debe guardar sincronía con las políticas nacionales, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES), los Planes Sectoriales Multianuales (PESEM) y con el Programa Multianual de Inversión Pública (PMIIP).
- La unidad de análisis del Plan de Desarrollo Concertado Regional es el territorio de la Región Callao. Se trata de un espacio complejo que vamos a entender como un sistema donde todos sus subsistemas y variables que los componen, se interrelacionan entre sí, generando dinámicas de causa-efecto, condicionamientos, o efectos indirectos. Por lo tanto, las posibilidades de conseguir éxito en los objetivos que el Plan de Desarrollo Concertado Regional defina para alcanzar la Visión de desarrollo y los objetivos estratégicos, dependerán de que se logren identificar los procesos y dinámicas del territorio. Tanto los que generan problemas que impiden la mejora de la calidad de vida de la población, como aquellos procesos que facilitan el desarrollo de las potencialidades, generando valores agregados y recursos que debidamente utilizados, repercuten en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la Región Callao.
- El Plan de Desarrollo Concertado Regional es una herramienta viva que debe estar en permanente revisión y actualización. Debe contar con un sistema de seguimiento y evaluación, herramienta que facilitará la medición del avance de los procesos, así como el grado y calidad de cumplimiento de los objetivos de mediano y largo plazo.
- Para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y proyectar sus metas, el Plan de Desarrollo Concertado Regional debe contar con una Línea de Base que mida el estado de sus principales variables mediante el uso de indicadores.
- El éxito del Plan de Desarrollo Concertado Regional se sustenta en la participación e identificación de los actores con el mismo, en la fase de ejecución, vigilancia social, evaluación y actualización.
- El proceso de actualización del Plan de Desarrollo Concertado Regional se enmarca en los siguientes principios: participación, transparencia, igualdad de oportunidades, tolerancia, equidad, corresponsabilidad, solidaridad, y respeto a los Acuerdos.¹⁷

¹⁷Basado en el artículo 3 del Reglamento del Proceso de Actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2010-2021.



4. METODOLOGÍA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO DE LA REGION CALLAO

El Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao actualizado contará con la siguiente estructura:

- Diagnóstico
- Visión de desarrollo
- Ejes estratégicos
- Objetivos estratégicos
- Estrategias
- Programas, Actividades y Proyectos

4.1 Diagnóstico

4.1.1 Objetivo

El objetivo del diagnóstico es identificar las principales variables de los subsistemas que componen el espacio territorial de la Región Callao, y evaluar, mediante el uso de indicadores, el estado de cada una de ellas para conocer donde radican las fortalezas y debilidades de la región. Asimismo, el conocimiento de las oportunidades y amenazas del entorno permitirán identificar los principales problemas y potencialidades de la Región Callao.

4.1.2 Enfoque propuesto

“El diagnóstico debe reflejar la situación vigente del ámbito que se explora y sus proyecciones para el futuro más o menos inmediato, bajo ciertas hipótesis de cambios en el desempeño de la economía y de las instituciones sociales. Debe considerar todo tipo de fenómenos y tratar independientemente problemas o carencias y expectativas, con las potencialidades competitivas de los diferentes recursos (humanos, naturales, institucionales, infraestructurales disponibles de la región o localidad” (PNUD, 2007b, Pág. 36).

Se propone este enfoque pues asume un manejo multidisciplinario e interrelacionado de las variables¹⁸ que nos van a permitir evaluar las variables fuertes y débiles del espacio territorial, viéndolo como un todo así como su relación con las oportunidades y amenazas.

4.1.3 Metodología e Instrumentos

Insumos necesarios para su elaboración

El diagnóstico requerirá recoger información de fuentes secundarias (diagnósticos y estudios previamente realizados, compendios estadísticos, entre otros), así como información de fuentes primarias (entrevistas a funcionarios de la Región Callao).

¹⁸Se entiende por variable a aquel componente que conforma un subsistema. Ejemplo: subsistema recursos naturales está conformado por las siguientes variables: tierra, biodiversidad, agua fresca, etc.



Articulación con otros componentes

El diagnóstico resultante servirá de insumo para la actualización de la visión de desarrollo, mediante la identificación de potencialidades que puedan ser aprovechadas para resolver los principales problemas identificados para la Región Callao.

Acciones a desarrollar e instrumentalización

La elaboración del Diagnóstico Integral debe ser un proceso ordenado, para lo cual deben ejecutarse los siguientes pasos e instrumentos:

Paso 1

Previamente a la ejecución de la teoría de sistemas, se identifican los actores relacionados con el Plan de Desarrollo Concertado, haciendo una clasificación en función a su perfil e intereses. Para calificar y ordenar a los actores se utilizará la siguiente matriz:

Tabla 4.1
Matriz de identificación y calificación de actores

Grupos (Actores)	Intereses que representa	Problemas que percibe	Domicilio, teléfono.	Interés de la población 1= baja 2= media 3= alta	Incidencia 1= baja 2= media 3= alta	Posición 1= a favor 2= indiferente 3= en contra	Calificación

Elaborado por GERENS

Esta matriz será un instrumento de consulta permanente a lo largo del proceso de actualización del Plan de Desarrollo Concertado. Servirá para establecer las alianzas estratégicas con las organizaciones o personas que están dispuestas a colaborar con el proceso. Por ejemplo, un aliado de gran importancia deben ser los medios de comunicación. La matriz nos debe indicar su actitud respecto a la actualización del Plan de Desarrollo Concertado en las diferentes etapas. Se recomienda en ese sentido trabajar adecuadamente con ellos para garantizar una actitud positiva durante todo el proceso.

La matriz también ayudará a definir los compromisos de los actores frente a su posible contribución en los programas, actividades y proyectos que se establezcan en el Plan de Desarrollo Concertado. Así se sumarán esfuerzos para conseguir los objetivos estratégicos.

Paso 2

Adoptar un enfoque multidimensional para el Diagnóstico Integral. La teoría que mejor se adapta a este enfoque es la Teoría de Sistemas, la cual, para elaborar un modelo del espacio territorial con fines de Diagnóstico y Planificación, desagrega el sistema territorial en subsistemas, y luego a éstos en variables.



Identificación de los subsistemas y variables del espacio territorial a diagnosticar. Para el propósito de actualización de este Plan de Desarrollo Concertado, con enfoque de Desarrollo Humano Sostenible, se van a tomar en cuenta los cuatro subsistemas que son utilizados con mayor frecuencia por los diferentes organismos de desarrollo para la formulación de sus Diagnósticos y Planes, y que consideramos responden a una suficiente aproximación de las diversas variables que interactúan en un espacio territorial. Es importante señalar que las variables a seleccionar para su estudio, deben jugar un rol importante en la explicación del comportamiento y desarrollo del sistema territorial donde actúan, pudiendo pertenecer a cualquiera de los subsistemas. El papel que juegan las principales variables, en función a los aportes o impactos que dan al sistema como totalidad, es generalmente conocido, pero si su condición es débil o inestable, se merman notablemente sus efectos beneficiosos, lo cual traba el desarrollo del Sistema. El Diagnóstico Sistémico debe ayudar a conocer si el mal estado de algunas de esas variables importantes, condiciona o influye negativamente en otras generándose un factor de arrastre concatenado. Cuando se llega a descubrir dicha interrelación, la solución pasa por intervenir y mejorar las variables que por su estado, a su vez perjudican o traban el desarrollo de las otras por el mecanismo de interrelaciones del Sistema Territorial, que funciona como un todo.

Las variables por subsistemas que consideramos básicas, sin que se agote la selección de las mismas, es la siguiente:

- **Subsistema Recursos Naturales y Medio Ambiente:** Comprende, por lo menos, las siguientes variables: agua, suelo, flora, aire, fauna, minerales. En este subsistema se incorpora la variable riesgos naturales con sus diversas formas de manifestarse.
- **Subsistema Recursos Sociales y Poblacionales:** Educación, Salud, Vivienda, Empleo, Ingreso, Recreación, Demografía.
- **Subsistema Recursos Técnicos, Económicos y Productivos:** infraestructuras viales, infraestructuras de servicios básicos (luz, agua, desagüe), infraestructura de comunicaciones no viales, infraestructura de investigación en ciencia y tecnología, servicios financieros, servicios comerciales, actividades productivas, productividad económica, productividad científica.
- **Subsistema Recursos Institucionales y Normativos:** Democracia Institucional, Gestión Pública de los Poderes del Estado, Confianza en la Instituciones, Respeto por las Normas y Leyes, Seguridad Jurídica, Seguridad Ciudadana, Transparencia Institucional, Credibilidad Pública en las Instituciones.

Es interesante señalar que los subsistemas que estamos proponiendo para el Diagnóstico, son congruentes con los Ejes Estratégicos que propone PRODES. En la Guía de Elaboración para Planes de Desarrollo Concertado (PRODES, 2005), se propone la utilización de los siguientes Ejes Estratégicos, que en opinión del PRODES, se utiliza en la elaboración de la mayoría de Planes: Eje de Desarrollo Social, Eje de Desarrollo Económico, Eje de Desarrollo Medio Ambiente, Eje de Desarrollo Institucional. Como se podrá deducir, al momento de planificar, se puede empatar cada subsistema y sus variables, con los Ejes Estratégicos.

Tabla 4.2



Tabla a utilizar para ordenar Subsistemas y Variables

Sistema de Referencia				
	Subsistema Recursos Naturales y Medio Ambiente.	Subsistema Recursos Sociales y Poblacionales Social	Subsistema Recursos Técnicos Económicos y Productivos	Subsistema Recursos Institucionales y Normativos
Variables	Agua	Educación	Infraestructura de Servicios Básicos	Democracia Institucional
	Suelo	Salud	Actividades productivas	Gestión Pública de Poderes
	Flora	Vivienda	Productividad económica	Seguridad Ciudadana
	n...	n...	n...	n...

Fuente: Dejo (2003)

Paso 3

Las variables de cada subsistema, serán medidas por indicadores, utilizando para ello métodos cuantitativos.

La selección de los indicadores dependerá de los aspectos de las variables que se considere importante medir. Esto significa que previamente deben definirse los aspectos que consideramos relevantes de cada variable en función a su aporte al desarrollo del Sistema. Entonces podemos señalar que puede haber variables más complejas y trascendentes que otras, en función a los diversos efectos que generan sobre el conjunto de interrelaciones.

El proceso de selección de los indicadores, debe hacerse por un equipo técnico, el cual previamente debe conocer los efectos de cada variable en el conjunto, y priorizar cuáles de sus aspectos son los más relevantes para medirlos, evaluar su estado y considerar sus efectos dentro del sistema.

La medición de los indicadores se hará siguiendo los ítems de la siguiente tabla:

Tabla 4.3
Modelo de Tabla para selección y definición de Variables e Indicadores, por Subsistema

Variable	Aspecto de la Variable a medir	Indicador	Definición del indicador	Unidad de medida	Forma de medición	Fuente de información
Infraestructura de Servicios Básicos	Servicio de energía eléctrica en viviendas	Viviendas con servicio de energía eléctrica	Proporción de viviendas que cuentan con servicio de energía eléctrica	Porcentaje	Viviendas que cuentan con servicio de energía eléctrica / total de viviendas, X100	Censo INEI
	Cobertura de agua potable	Viviendas con servicio de agua potable	Proporción de viviendas que cuentan con servicio de agua potable dentro de la vivienda	Porcentaje	Viviendas que cuentan con servicio de agua potables/total de viviendas, X100	Censo INEI

Fuente: Dejo (2003)



Paso 4

Una vez que se han seleccionados las variables e indicadores, se procede a su medición. Esta acción deberá llevarnos a la utilización de la siguiente tabla, donde se expresen los resultados obtenidos por los diferentes aspectos de las variables, por subsistemas.

Tabla 4.4
Tabla de la base de datos de cada subsistema

Subsistema							
Variables	Aspecto de la Variable	Indicador	Definición del indicador	Valor del indicador	Valor de comparación del indicador (será elegido por el equipo técnico)	Valor estandarizado del indicador	Valor promedio estandarizado de la variable
Infraestructura de Servicios Básicos	Servicio de energía eléctrica en viviendas	Viviendas con servicio de energía eléctrica	Proporción de viviendas que cuentan con servicio de energía eléctrica	80%	100%	8	7
	Cobertura de agua potable	Viviendas con servicio de agua potable	Proporción de viviendas que cuentan con servicio de agua potable dentro de la vivienda	60%	100%	6	
Nombre de la Variable							

Fuente: Dejo (2003)

El valor estandarizado del indicador es una escala de calificación que va de 1 a 10 y permite dar a cada indicador un valor dentro de esa escala, sin tomar en cuenta la forma original del indicador. Para eso se hace una adaptación de los rangos de las medidas de todos los indicadores originales, a la escala de 1 a 10, siendo 10 el mejor valor del indicador, y 1 el peor. Así, 1 a 5 implica debilidad de la variable en el aspecto que se está midiendo. De 6 a 7 implica un estado regular. De 8 a 9 implica que está bien. Y 10 significa muy bien.

Para aplicar la escala de normalización primero deben haberse realizado las mediciones de todos los indicadores, utilizando sus respectivas formas de medida. Cabe señalar que la amplitud del rango de la escala, se determinará en base a la ocurrencia real de mediciones realizadas para situaciones similares a la variable que se pretende medir. Así, por ejemplo, para determinar el rango de medición en la variable “alfabetismo”, se tomará en cuenta el valor mejor y el peor a nivel internacional, según datos de las Naciones Unidas o del Banco Mundial. La



diferencia obtenida de esos valores, se dividirá entre 10, y se obtendrá la amplitud del rango de medición en la escala de 1 a 10. Cuando se haga una medición del indicador analfabetismo, la medición obtenida deberá corresponder con uno de los rangos de la escala de 1 a 10. Esa será su medida normalizada.

Paso 5

Se construye una matriz de Diagnóstico Integral donde se aprecia el estado del conjunto de las variables del territorio, ordenadas por subsistemas.

El diagnóstico permitirá conocer el estado de cada subsistema en función al estado de sus indicadores, cuyos valores se han estandarizado en la escala de 1 a 10. Donde cada aspecto de la variable será calificada de la siguiente forma:

- Valor estandarizado entre 1 y 5: Débil (color rojo)
- Valor estandarizado entre 6 y 7: Regular (color amarillo)
- Valor estandarizado entre 8 y 10: Fuerte (color verde)

Tabla 4.5
Matriz de Diagnóstico Integral

Subsistema Recursos Naturales y Medio Ambiente.			Subsistema Recursos Sociales y Poblacionales		
Variables	Aspecto de la Variable	Calificación	Variables	Aspecto de la Variable	Calificación

Subsistema Recursos Técnicos, Económicos y Productivos			Subsistema Recursos Institucionales y Normativos		
Variables	Aspecto de la Variable	Calificación	Variables	Aspecto de la Variable	Calificación
Infraestructura de Servicios Básicos	Servicio de energía eléctrica en viviendas	8			
	Cobertura de agua potable	6			

Fuente: Dejo (2003)

Paso 6

En base al diagnóstico, se identifican las variables fuertes y las variables débiles del sistema territorial. Las variables débiles son aquellas que están por debajo del mínimo requerido para ser consideradas de efectos positivos. En base al Diagnóstico obtenido se reportan dos matrices para diferenciar las variables. Una que da cuenta de las variables consideradas débiles. Otra que contiene a las variables fuertes.

Se definirán las oportunidades y amenazas como factores externos al Sistema de Referencia, mediante entrevistas y grupos de trabajo.



Se establece la relación entre variables débiles y amenazas, y se determina la probabilidad de la ocurrencia de encuentro entre ambas, en el mediano o largo plazo.

Tabla 4.6
Tabla para identificar amenazas en función a variables débiles

Subsistemas	Variables débiles	Amenazas							Posibilidad de ocurrencia de la relación	Problemas identificados
		1	2	3	4	5	6	7		
A	A									
	B									
B	C									
	D									
C	E									
	F									
D	G									
	H									

Fuente: Dejo (2003)

A partir de ello, se identifican los problemas que se generan. Se considerará un problema cualquier hecho que limite o perjudique el desarrollo de una población, tanto en su aspectos sociales como de recursos naturales, técnico productivo e institucional.

Por otro lado, se estudian las variables fuertes y se evalúan las oportunidades disponibles para que se genere una sinergia y se potencien los recursos y capacidades del Sistema de Referencia.

Se trabajará un cuadro donde se detallan las variables fuertes por subsistemas. Y paralelamente, se trabajarán las oportunidades que se conoce están activas y pueden establecer relaciones con las variables fuertes. Se determinará la potencialidad que pueden generar.

Las variables fuertes son componentes del sistema que favorecen su estabilidad y desarrollo. Sin embargo, muchas veces no se hace uso de manera racional de todas las posibilidades adicionales que pueden generar a favor del desarrollo de la población y su territorio, mediante el acceso a oportunidades que crean nuevas sinergias.



Tabla 4.7
Tabla para identificar oportunidades en función a variables fuertes

Subsistemas	Variables fuertes	Oportunidades							Posibilidad de ocurrencia de la relación	Potencialidad que se genera
		1	2	3	4	5	6	7		
A	A									
	B									
B	C									
	D									

Fuente: Dejo (2003)

Paso 7

Búsqueda de relaciones causa efecto.

Las variables utilizadas conjuntamente con sus expresiones respectivas, serán transferidas a una matriz de interrelaciones de variables para identificar posteriormente el nivel de influencia de cada una de ellas dentro del conjunto, así como para diferenciar cuáles son las más dependientes. Este cruce de variables facilitará la identificación de las variables que posiblemente tengan más importancia que otras por su rol activo o dinamizador.

Para determinar la fuerza de relación de cada variable y sus diferentes expresiones, con relación a las otras variables del sistema, se asignará un puntaje a cada interrelación, donde: 0 indica ninguna relación, 1 indica influencia débil, 2 indica influencia media, 3 indica influencia fuerte.

Los resultados de esta matriz, junto con la información obtenida del diagnóstico que han identificado cuáles son variables débiles y cuáles fuertes, permitirá proponer algunas hipótesis que ayuden a explicar si la existencia de algunos problemas que se identifiquen en la región, obedecen al buen o mal estado de las variables que tienden a tener más influencia que otras.

Tabla 4.8
Matriz de Interrelaciones de aspectos de las variables

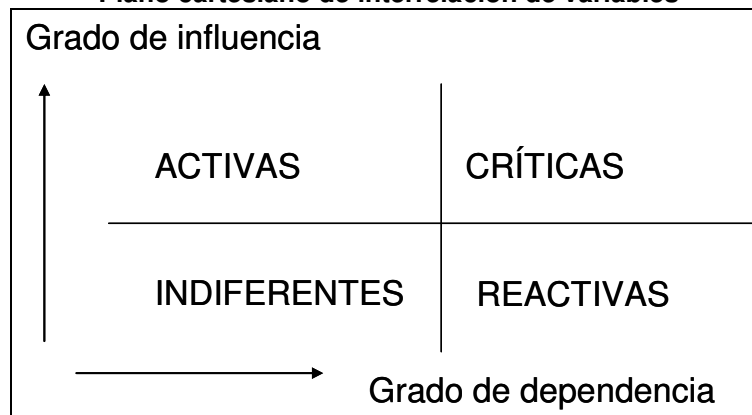
		Agua			Salud			Infraestructura			Total puntaje influencia horizontal
		A1	A2	A3	B1	B2	...				
Agua →	A1	X	2	3	1	0	...				
	A2	3	X	2	0	2					
	A3	2	0	X	1	1					
Salud →	B1	1	3	2	X	3					
	B2	0	1	1	2	X					
	...						X				
Infraestructura →								X			
									X		
										X	
Total puntaje influencia vertical											

Fuente: Acción Social (2006)

El resultado de las interrelaciones se traslada a un plano cartesiano, donde las variables serán ubicadas según el rol que cumplen en la matriz sistémica:



Gráfico 4.1
Plano cartesiano de interrelación de variables



Fuente: Acción Social (2006)

- **Activas:** Son las variables que tienen una gran influencia sobre las demás del sistema y que son comparativamente poco influenciadas por las otras. Por tal razón, son las variables más estratégicas para mover el sistema, porque son controlables y con el menor esfuerzo se logra el mayor impacto.
- **Críticas:** Las variables que tienen una gran influencia pero que a su vez son altamente influenciadas por otras. En términos generales, estas dependen de otras variables del sistema y algunas veces pueden estar fuera del control del proyecto.
- **Reactivas:** Variables que son muy influenciadas por otras y que tienen poca influencia sobre las demás. No son muy productivas en el logro de los objetivos.
- **Indiferentes:** Variables importantes en el sistema, pero no influyen ni son influidas por las demás. Por tanto, no son definitorias, en el sentido de que tengan un impacto grande o efecto estratégico en el sistema.¹⁹

Si se confirma que las variables consideradas activas cumplen un importante rol transversal se les prestará atención especial al momento de la planificación.

4.2 Visión de desarrollo

4.2.1 Objetivo

Con el enunciado de visión se busca lograr un efecto movilizador en la sociedad, de manera que ayude a promover la concurrencia de voluntades y esfuerzos de los diferentes actores que ocupan un mismo espacio territorial hacia un futuro común, deseable y alcanzable.

¹⁹Mayor información de esta metodología sobre análisis sistémico en el planteamiento del problema, puede verse en: Rep. De Colombia. Acción Social. "Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional". Pág. 45 Bogotá. 2006



4.2.2 Enfoque propuesto

La visión de desarrollo es la representación de **lo que debe ser el futuro** de la región y responde a las preguntas ¿qué queremos ser?²⁰ ¿Cómo queremos ser vistos?, mostrando como se han desarrollado las potencialidades y se han superado los problemas de la región, que derivan del análisis de las dimensiones de desarrollo realizado en el diagnóstico.²¹

Fuentes para generar la visión:

Para la formulación de visión se tendrá en cuenta los problemas y potencialidades de la región.

- **Problemas.** Son las dificultades y obstáculos que se enfrentan en la región para poder atender las necesidades de la colectividad.
- **Potencialidades.** Son el conjunto de recursos y capacidades de que se dispone para poder resolver los problemas y atender las necesidades de la región.

Es importante mencionar que para definir una visión deseable y realizable es crítico que el enunciado del futuro deseable este asentado en las potencialidades de la región, es decir, que la visión expresada en términos de problemas a resolver y necesidades a satisfacer tenga en cuenta los recursos y capacidades de que dispone la región.

Consideraciones para la actualización de la visión:

- La visión tiene un horizonte temporal de referencia (ejemplo, la visión al 2021).
- Para actualizar la visión se tendrán en cuenta los cambios en los problemas y potencialidades identificados en el diagnóstico situacional.
- La visión no es sólo una imagen deseable sino también realizable. Las aspiraciones recogidas en la visión deben ser realizables teniendo en cuenta el análisis de las potencialidades de la región. Algunas preguntas pueden hacernos reflexionar sobre esta segunda condición:
 - Dado el diagnóstico situacional de la región, ¿se puede verificar que el enunciado del futuro deseable toma en cuenta los recursos y capacidades de que dispone la región?
 - ¿Qué cambios haríamos en el enunciado de visión para trazar un futuro deseable y realizable a la vez?

4.2.3 Metodología e instrumentos

En esta sección se presenta la metodología propuesta para la actualización de la visión de desarrollo.

²⁰ Basado en el Cuaderno N° 12 del PNUD "Plan, Presupuesto y Proyecto: un aporte para la gestión regional y local"

²¹ Basado en la metodología de InWent, presentada en "Módulo de Planeamiento del Desarrollo Local Concertado"



Insumos necesarios para su elaboración y su aporte a otros componentes

El diagnóstico situacional proporcionará la lista de problemas y potencialidades de la región. Esta lista es el insumo para revisión y actualización de la visión. La visión de desarrollo reajustada deber dar respuesta a los principales problemas y potencialidades que se deriven del diagnóstico situacional realizado.

Articulación con otros componentes

La visión actualizada de desarrollo se constituirá en la fuente para generar los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado Regional.

Acciones a desarrollar e instrumentalización

Para la actualización de la visión se realizarán las siguientes acciones:

- La actualización de la visión tendrá como referencia la visión actual de la región del Callao.
- A la luz de los cambios en los problemas y potencialidades que emergen del diagnóstico situacional, se propondrá una propuesta de visión reajustada, que será revisada por los equipos correspondientes.
- Durante el I Taller Regional, se presentará la propuesta de visión reajustada y se recogerán las opiniones de los participantes a través de comisiones de trabajo.
- Con los aportes del I Taller Regional, se formulará una segunda propuesta de visión reajustada que será presentada a los equipos que correspondan.

A partir del diagnóstico situacional se obtendrá un listado de problemas y potencialidades que se recogen en un formato como el que se presenta:

Tabla 4.9
Listado de problemas y potencialidades

Problemas	Potencialidades
<ul style="list-style-type: none">• A• B• C	<ul style="list-style-type: none">• P1• P2• P3
Visión de desarrollo a partir del cruce de problemas y potencialidades	
<ul style="list-style-type: none">• A, P3• B, P1• C, P2	

Elaborado por GERENS

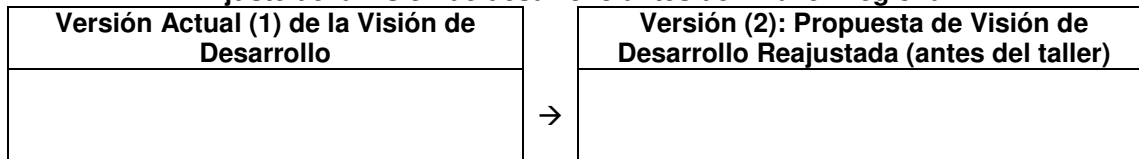
Con base al listado de problemas y potencialidades identificadas se formulará una visión de desarrollo.

Además se realizarán ajustes en el texto de la visión de desarrollo actual de manera que contemple los cambios en los principales problemas y potencialidades de la región.



Gráfico 4.2

Ajuste de la visión de desarrollo antes del I Taller Regional

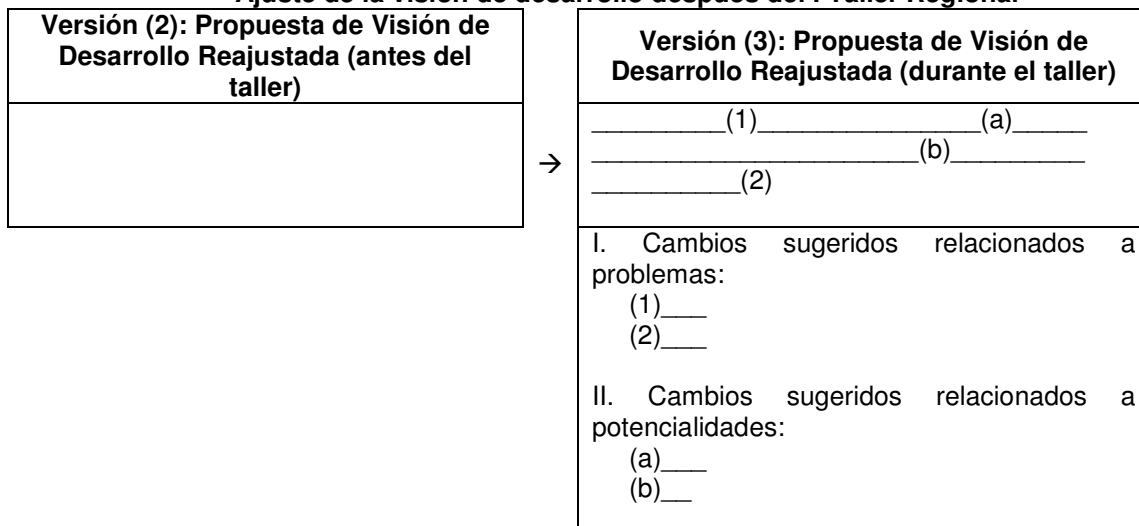


Elaborado por GERENS

Durante el I Taller Regional, se recogerán las opiniones de los participantes sobre los cambios que se tendrían que hacer en términos de problemas y potencialidades. Los participantes con el apoyo del moderador del grupo de trabajo elaborarán una propuesta reajustada de visión (versión 2), resaltando los cambios que se han hecho en el enunciado. El moderador de cada grupo de trabajo tomará nota de las sugerencias de su grupo de trabajo y de las nuevas propuestas en un formato como el que se presenta a continuación.

Gráfico 4.3

Ajuste de la visión de desarrollo después del I Taller Regional



Elaborado por GERENS

4.3 Ejes Estratégicos

4.3.1 Objetivo

Los ejes estratégicos permiten identificar los temas claves para el desarrollo territorial a partir de la visión de desarrollo y guían la formulación de objetivos estratégicos para la consecución de visión de desarrollo propuesta.

4.3.2 Enfoque propuesto

Los ejes estratégicos se definen como las dimensiones prioritarias que permiten sistemáticamente alcanzar el desarrollo. En base a estas dimensiones se organizarán las acciones en el largo plazo orientadas hacia la consecución de los



objetivos estratégicos identificados en cada eje estratégico. (Adaptado de MEF, 2007)

Por tanto, para la definición de los ejes estratégicos se tomará como base los subsistemas analizados en el diagnóstico.

4.3.3 Metodología e instrumentos

Insumos necesarios para su elaboración

Para la definición de ejes estratégicos se tomará como base los subsistemas analizados en el diagnóstico, los cuales se entienden como las dimensiones claves para el desarrollo territorial.

Articulación con otros componentes

Los ejes estratégicos permitirán fijar referencia para la formulación de los objetivos estratégicos.

Acciones a desarrollar e instrumentalización

Una vez elaborada la visión de desarrollo se definen los ejes estratégicos en congruencia con los subsistemas analizados en el diagnóstico territorial.

Tabla 4.10
Esquema de definición de ejes

Visión de Desarrollo			
Eje estratégico Ambiental, Territorial	Eje estratégico Social	Eje estratégico Económico Productivo	Eje estratégico Institucional, Legal y Organizacional

Elaborado por GERENS.

I Taller Regional

En el I Taller Regional se presentarán las propuestas de visión de desarrollo y ejes estratégicos. Se conformarán mesas de trabajo con los participantes para que éstos discutan y propongan ajustes sobre las propuestas.

4.4 Objetivos estratégicos

4.4.1 Objetivo

El logro de los objetivos estratégicos permitirá alcanzar la visión de desarrollo.

4.4.2 Enfoque propuesto

Se considerarán los objetivos estratégicos, como las aspiraciones o propósitos deseables para responder tanto a la «visión de desarrollo» y a los problemas identificados en el diagnóstico. Cada objetivo se expresa cuantitativamente en una meta, en términos de «indicadores» o resultados físicos” (adaptado de la definición del PNUD, 2007).



4.4.3 Metodología e instrumentos

Insumos necesarios para su elaboración

Los objetivos estratégicos se orientarán a resolver los problemas identificados en el diagnóstico.

Articulación con otros componentes

A partir de los objetivos estratégicos se definirán las estrategias del Plan de Desarrollo Concertado Regional.

Acciones a desarrollar e instrumentalización

Una vez formulada la visión de desarrollo se extraen los objetivos estratégicos que deben solucionar los problemas identificados en el diagnóstico.

La matriz de problemas y objetivos estratégicos será la siguiente:

Tabla 4.11
Matriz de Problemas y Objetivos Estratégicos

Problemas	Objetivos
P1	O1
P2	O2
P3	O3
...	

Elaborado por GERENS.

En el II Taller Regional se presentará la propuesta de objetivos estratégicos. Se conformarán grupos de trabajo según perfil de organización y tema que englobe el objetivo estratégico. Los integrantes de los grupos revisarán la propuesta y si ven necesario podrán sugerir nuevas propuestas las cuales serán expuestas y revisadas por el equipo asesor y por el equipo correspondiente.

Una vez definidos los objetivos estratégicos, se establecen los indicadores para medir el logro del objetivo así como el alcance temporal de los mismos.

Tabla 4.12
Matriz de Ejes y Objetivos Estratégicos

Objetivo estratégico	Indicador	Unidad de medida	Metas			
			2010	2011	...	2021
Objetivo estratégico A.1						
Objetivo estratégico A.2						
Objetivo estratégico B.1						
Objetivo estratégico B.2						

Elaborado por GERENS



4.5 Estrategias

4.5.1 Objetivo

Las estrategias permiten hacer realizables los objetivos estratégicos.

4.5.2 Enfoque propuesto

Se considerará la siguiente definición: las estrategias indican el cómo se va a hacer el cambio o se alcanzará la visión de desarrollo. Las estrategias son las que conducen al cumplimiento de los objetivos del PDCR (definición adaptada del MEF, 2005).

Este concepto señala “el cambio” como la variación del estado actual en el que se encuentra la Región Callao frente al estado futuro que logrará que la visión de desarrollo planteada sea realizable.

4.5.3 Metodología e instrumentos

En esta sección se presenta la metodología propuesta para la formulación de las estrategias.

Insumos necesarios para su elaboración

Se desarrollará una matriz FODA a partir de cada objetivo general.

Articulación con otros componentes

Las estrategias se constituirán en la fuente para generar los programas, actividades y proyectos del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao.

Acciones a desarrollar e instrumentalización

Considerando el diagnóstico elaborado inicialmente, para formular las estrategias se realizará el análisis estratégico mediante un cruce de los elementos FODA:

Tabla 4.13
Matriz de Análisis Estratégico

Objetivo:

	Fortalezas (colocar la lista)	Debilidades (colocar la lista)
Oportunidades (colocar la lista)	Estrategias Ofensivas - FO: <i>Formuladas utilizando las fortalezas para tomar ventaja de las oportunidades.</i>	Estrategias Adaptativas – DO: <i>Formuladas para superar las debilidades tomando ventaja de las oportunidades.</i>
Amenazas (colocar la lista)	Estrategias Reactivas - FA <i>Formuladas utilizando las fortalezas para evadir amenazas.</i>	Estrategias Defensivas – DA: <i>Formuladas para minimizar las debilidades y evitar amenazas.</i>

Elaborado por GERENS

A partir de la matriz de análisis estratégico se obtendrán cuatro tipos de estrategias. Además, haciendo uso de la matriz de interrelación de variables (ver tabla 4.8) y el



plano cartesiano de interrelación de variables (ver gráfico 4.1) se identificarán nuevas estrategias que deben de llevarse a cabo para el logro de los objetivos.

Luego de formuladas las estrategias, se agruparán según prioridad, de acuerdo al listado de objetivos estratégicos ya formulados, ya que estos indican qué es lo que se quiere lograr.

A continuación, la matriz de objetivos estratégicos y estrategias:

Tabla 4.14
Matriz de Ejes, Objetivos Estratégicos y Estrategias

Objetivo Estratégico	Estrategia
Objetivo Estratégico1	Estrategia 1.1 Estrategia 1.2 ...
Objetivo Estratégico2	Estrategia x ...
Objetivo Estratégico3	
...	

Elaborado por GERENS

4.6 Programas, actividades y proyectos

4.6.1 Objetivo

Hacer realizables los objetivos estratégicos contribuyendo al cumplimiento de las estrategias.

4.6.2 Enfoque recomendado

Se utilizarán las siguientes definiciones adaptadas a partir de la Directiva General del SNIP (2009):

- Programa: conjunto de actividades y proyectos de Inversión Pública y/o Conglomerados que se complementan para la consecución de un objetivo.
- Actividades: representa la producción de los bienes y servicios.
- Proyecto: intervención limitada en el tiempo y recursos con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios, cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto. Es la solución de un problema vinculado a la finalidad de un objetivo.

4.6.3 Metodología e instrumentos

En esta sección se presenta la metodología propuesta para la formulación de los programas, actividades y proyectos.

Insumos necesarios para su elaboración

El diagnóstico situacional proporcionará el estado de las variables, las de mayor y menor influencia entre sí; y, el listado de proyectos aprobados y en ejecución que corresponden al territorio del Gobierno Regional del Callao, constituirán los insumos



para la formulación y/o actualización de programas, actividades y proyectos. Los programas, actividades y proyectos deben ayudar a hacer realizables las estrategias, indicando el cómo lograrlo.

Articulación con otros componentes

Los programas, actividades y proyectos constituirán la base para cumplir con las estrategias y las estrategias planteadas en el Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao.

Acciones a desarrollar e instrumentalización

Se proponen los programas, actividades y proyectos, que deben resolver los problemas detectados y desarrollar las potencialidades para avanzar hacia los objetivos estratégicos y la visión de desarrollo. Además se revisarán las listas de programas, actividades y proyectos ya aprobados para la Región Callao de tal modo que se alineen con los objetivos estratégicos y estrategias ya establecidas.

Se utilizará el siguiente modelo de matriz para ordenar la secuencia de programas, actividades y proyectos del Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao:

Tabla 4.15
Matriz de definición de Programas, Actividades y Proyectos

Visión	Objetivos estratégicos	Estrategia	Programas, Actividades y Proyectos
Visión	Objetivo Estratégico A	Estrategia	Programas, Actividades y Proyectos
			Programas, Actividades y Proyectos
		Estrategia	Programas, Actividades y Proyectos
			Programas, Actividades y Proyectos
	Objetivo Estratégico B	Estrategia	...
	Objetivo Estratégico C	Estrategia	

Elaborado por GERENS



Se construye la matriz de planificación con programación de inicio de proyectos en el mediano y largo plazo.

Se hace un cálculo de los costos aproximados para considerar recursos presupuestales y fuentes financieras.

Tabla 4.16
Matriz de presupuesto de Programas, Actividades y Proyectos

Objetivos Estratégicos	Estrategias	Programas, Actividades y Proyectos	Responsable	Presupuesto aproximado
Objetivo Estratégico A	Estrategia 1			
	Estrategia 2			
Objetivo Estratégico B	Estrategia ...			
	Estrategia ...			
Objetivo Estratégico C	Estrategia ...			
	Estrategia ...			

Elaborado por GERENS.

5. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION REGIONAL Y SU ARTICULACION

En el proceso de planeamiento estratégico se desarrollarán e interrelacionarán instrumentos de largo, mediano y corto plazo, algunos de los cuales detallamos a continuación:

- **Plan de Desarrollo Concertado Regional (PDCR).** Es un instrumento de largo plazo (de 10 años a más). Es de base territorial y se formula de manera concertada y participativa con el fin de reorientar el desarrollo regional o local.
- **Plan de Ordenamiento Territorial (POT).** Muestra la visión transectorial de cómo se organizan e intercambian social y económicamente los actores en un mismo espacio físico, haciendo explícita la forma en que se explotan los recursos naturales y el destino comercial que se les asigna los recursos.
- **Planes de Gestión de Riesgos y Atención de Desastres.** Orientado a plantear medidas para apoyar el desarrollo regional y prevenir y corregir contingencias en la región.
- **Plan Regional de Competitividad.** Instrumento que perfila el mejoramiento de la plataforma productiva a través de proyectos de creación de cadenas o empresas competitivas. Esta apuesta de mejora de la competitividad se basa en un análisis integral de las potencialidades de la región que tiene en cuenta



las limitaciones del mercado interno y las tendencias en el mercado externo a la región.

- **Presupuesto Participativo (PP).** Proceso para asignar recursos públicos de inversión, de acuerdo a las prioridades fijadas en el Plan de Desarrollo Concertado.
- **Plan Estratégico Institucional (PEI).** Se trata de un Plan de mediano plazo (3 a 5 años). Este instrumento recoge los compromisos asumidos por el Estado en el proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado e incluye los aspectos institucionales. Sirve de base para la elaboración del Plan Operativo Institucionales (POI) y del Presupuesto Anual.
- **Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP).** Es el conjunto de proyectos de inversión pública (PIPs) priorizados y que van a ser ejecutados en un período no menor de tres años, y que están ordenados de acuerdo a las políticas y prioridades nacionales y del plan de Desarrollo Concertado.
- **Plan Operativo Institucional (POI).** Instrumento a través del cual se organiza, prioriza y programa las acciones de corto plazo en el marco del Plan de Estratégico Institucional.
- **Presupuesto Institucional Anual (PIA).** Instrumento de gestión institucional de corto plazo y es la expresión financiera del Plan Operativo Institucional.



Bibliografía

ACCION SOCIAL (2006) Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. República de Colombia.

BANCO MUNDIAL (2002). "Mas allá del Crecimiento Económico". Banco Mundial, Capítulo XIV.

BERTALANFFY, Von Karl Ludwing, General System Theory: Foundations, Development, Applications, New York: George Braziller, 1968, revised edition 1976:

BETANCOURT, Mauricio (2004). "Teorías y Enfoques del Desarrollo". Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia.

CONSTANTINI, Valeria y MONNI, Salvatore (2004), "Measuring Human and Sustainable Development: An Integrated Approach for European Countries, Universidad Degli Stuti di Roma TRE, 2004.

COMISIÓN BRUNDTLAND (1987). "Nuestro Futuro Común", Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Oxford University. Oxford, EE.UU.

DEJO, Federico (2003) Manual Para la Gestión Integral del Desarrollo Local. ESAN. Lima.

DEJO, Federico (2007) Project System, un modelo de gestión para construir el desarrollo sostenible. Esan. Lima.

IICA (2003), Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial, Revista Sinopsis, Costa Rica. Enero. 2003.

ILPES-CEPAL – Silva. I (2003) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. ILPES – CEPAL. Santiago de Chile.

InWent (2005) Módulo de Planeamiento del Desarrollo Concertado Local. InWent – DED – Grupo Pachacamac. Lima.

MEF (2005) Orientaciones básicas para formular el Plan de Desarrollo Concertado y el Plan de Desarrollo Institucional en los Municipios Provinciales y Distritales. Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas.

MEF (2007) Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo No. 001-2007-EF/76.01. Resolución Directoral no. 08-2007-EF/76.01 Publicada en el diario El Peruano el 11-04-2007.



- MIMDES – Arnillas, F. (2003) Planeamiento concertado del desarrollo local y Planes de Desarrollo Local Concertados.
- MIMDES (2003b). Plan de Desarrollo Local Concertado. Contenidos Básicos y Recomendaciones. Volumen 3. Instrumentos metodológicos para el Plan Concertado.
- MIMDES-FONCODES (2006). Plan de Desarrollo Concertado.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian y VOYER, John (1997) El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos. Pearson Educación, México.
- PCM (2007). “Guía metodológica para la elaboración de Lineamientos de Política Sectorial Regional de Gobiernos Regionales”. Lima, 2007.
- PNUD (1994). “Informe sobre Desarrollo Humano.” Nueva York, EE.UU.
- PMUD (2005). La identificación de potencialidades. Conceptos e Instrumentos. Cuadernos PNUD Serie Desarrollo Humano N° 7. PNUD. Lima, Perú.
- PNUD (2007). Instrumentos metodológicos: Sistema de Información para el Desarrollo Local. Lima, Perú.
- PNUD (2007b) Plan, presupuesto y proyecto. Un aporte para la gestión regional y Local. PNUD. Lima, Perú.
- PNUD (2009). "Orígenes del enfoque de desarrollo humano". IDH 2009. EE.UU. <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/origenes/>
- PNUD (2009b). "El concepto de desarrollo humano". IDH 2009. EE.UU. <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>
- PNUMA (2005), Guía para la Planificación Estratégica Sostenible Local (Agenda 21 Local): eslabón básico para superar la pobreza. PNUMA. México.
- PRAHALAD, C. K. y RAMASWAMY, Venkat (2004) El futuro de la competencia: la co-creación de valor único con los clientes (Título original en inglés: The future of competition: co-creating unique value with customers). Harvard Business School Press, EE.UU.
- PRODES (2005) Plan de Desarrollo Concertado, Guía Específica. Consejo Nacional de Descentralización. Lima.
- R. D. N° 002-2009-EF/68.01, publicada el 05.02.09 en el Diario Oficial “El Peruano” y modificada por Resoluciones Directorales Nos. 003-2009-EF/68.01 y 004-2009-EF/68.01, publicadas el 21 de marzo de 2009 y 15 de abril de 2009, respectivamente) entró en vigencia el 10 de febrero de 2009



RODRÍGUEZ, Rafael (1994). "Teoría de sistemas y gestión de las organizaciones". Instituto Andino de Sistemas. Lima. 1994.

SENGE, Peter (1993) La quinta disciplina. Granika. Buenos Aires.

SEPÚLVEDA, Sergio. (2008). "Metodología para estimar el nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios". IICA. Costa Rica. 2008.

United Nations Development Program (1990). Human Development Report. Oxford University Press, New York.

UNITED NATIONS. (1999). "Testing the CSD Indicators of Sustainable Development: Testing Process, Indicators and Methodologies Sheets", Department of Economic and Social Affairs, Technical Paper, Enero 1999.

United Nations (2001). Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies, Commission on Sustainable Development, Background Paper No, 3, preparado por la División de Desarrollo Sostenible, Abril 2001.