

ADAPTACIÓN DEL MODELO PRISMA DE LA COMUNIDAD DE MADRID EN NUEVO CONTEXTO DE GESTIÓN REGIONAL PERUANO. CASO DE YAUYOS (LIMA)

Irene Borrego

Miguel Salvo

Warren Flores

Universidad Politécnica de Madrid

Carlos Lavalle

Universidad de Piura

Abstract

During the last decade, the Republic of Peru set up a process of regionalization and decentralization of the public affairs, involving the competences transference from national governments to the recently created regional governments. They are more and more involved in the management of public projects for regional investment aimed to supply infrastructures and services.

The research developed shows the agreement between the interviewed media and managers on the criteria for the regional investment. Both consider the political opportunity as the main criteria instead of the promotion of the solidarity and the balanced regional development. Further research results revealed the participatory process as a development of public consultancies but not as a learning process aimed to encourage actors (region, districts and population) integration and global action.

The wide experience of GESPLAN Group in planning and monitoring, like the PRISMA Program implemented in the Community of Madrid, shows interesting and successful results on planning models and their transference to the Peruvian context. The methodology proposed could improve the resources management addressed to regional investments projects carried out by Peruvian regional governments based on the criteria of "integrated regional development" and "consensus of the involved actors". This communication describes the project carried out in Yauyos province (Lima region) to prove the viability of this public investment management methodology.

Keywords: *Public Investment system; decentralization; social learning*

Resumen

La República del Perú ha iniciado en la última década un proceso de descentralización y regionalización de la administración pública transfiriendo competencias a gobiernos regionales de reciente creación. Los gobiernos regionales asumen cada vez más responsabilidades en la gestión de proyectos de inversión pública para la dotación de servicios e infraestructuras de interés general.

Las investigaciones realizadas muestran que los medios y gestores contactados coinciden en señalar que las inversiones regionales responden a criterios de oportunidad política en vez de buscar la solidaridad y el equilibrio regional. También se detecta que los procesos participativos son meras consultas y no procesos de

aprendizaje que fomenten la integración y la unidad de acción de todos los actores: región municipios y población.

La experiencia del grupo GESPLAN en la formulación y seguimiento del programa PRISMA de la Comunidad de Madrid, aporta una serie de procesos metodológicos que pueden ser transferidos a los gobiernos regionales peruanos para facilitar una gestión de los proyectos de inversión pública con criterios de solidaridad territorial y consenso entre los actores implicados. En esta comunicación se desarrolla el trabajo realizado en la provincia de Yauyos (Región Lima) para demostrar la validez de esta metodología de gestión de proyectos de inversión pública.

Palabras clave: *Sistemas de Inversión pública; descentralización; aprendizaje social*

1. Introducción

El caso práctico que se expone a continuación obedece a una petición expresa por parte del Gobierno Regional de Lima frente a la necesidad de un modelo de planificación de la inversión pública que promueva el reequilibrio y la cohesión territorial en un área caracterizada por un desarrollo asimétrico.

La región Lima está formada por ocho provincias que rodean al área metropolitana de Lima y Callao. Estas ocho provincias comparten la dicotomía Costa/Sierra: Una costa productora que genera divisas mediante actividades de exportación y una sierra poco accesible, con una orografía muy complicada dedicada a una agricultura de subsistencia. Dicotomía que se ve reforzada por la presencia de la gran ciudad de Lima en medio de las ocho provincias y la falta de inversión pública en las zonas más desfavorecidas, generando un espacio territorial caracterizado por el desequilibrio en su desarrollo socioeconómico.

Diversos factores fomentan y perpetúan este desequilibrio. Entre ellos destacan los instrumentos de gestión financiera y control de la ejecución, el contexto físico y socioeconómico de algunos territorios junto con las condiciones y características del propio sistema de inversión pública nacional.

En respuesta a estas necesidades planteadas por el Gobierno Regional de Lima, el objetivo de la investigación se dirigió al diseño y validación operativa de una propuesta metodológica que permita una canalización efectiva de los recursos de inversión pública con el fin de viabilizar la inversión en aquellas provincias menos favorecidas que requieren de un esfuerzo público especial para favorecer su proceso de desarrollo y su nivelación con el resto de provincias de la región.

Atendiendo a las características del sistema y herramientas de financiación de la inversión pública, se concretaron los siguientes objetivos específicos para la consecución del objetivo propuesto en este caso de estudio:

- Detección de las necesidades de inversión pública en los distritos de la zona de estudio.
- Propuesta de un modelo de coordinación de dichas necesidades en proyectos de inversión de envergadura suficiente que satisfagan los requerimientos del sistema de inversión pública peruano
- Propuesta de unos criterios de priorización de las iniciativas y de distribución de la inversión en coherencia con un enfoque de desarrollo territorial integrado, que sea validado por todos los actores participantes y aprobado por la totalidad de los distritos participantes.

En esta comunicación se presentan los resultados obtenidos por parte del grupo GESPLAN tras el diseño y validación de una metodología de identificación y priorización de proyectos de inversión pública en obras y servicios adecuada al

contexto legal y operativo peruano, que permita al Gobierno Regional solicitante gestionar sus recursos limitados con un criterio de desarrollo regional integrado orientado al promover el equilibrio regional y la igualdad de oportunidades.

2. Condiciones de partida del caso de estudio

El proyecto desarrollado por el Grupo GESPLAN parte de la necesidad manifestada por el Gobierno Regional de Lima (Perú) de disponer de una metodología de gestión adecuada para llevar recursos en forma de ejecución de proyectos de obras y servicios a los distritos menos desarrollados de la región.

El procedimiento operativo de la financiación regional está condicionado por dos elementos que emanan de la legislación nacional: El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Presupuesto Participativo regional.

El SNIP nace de la necesidad de demostrar transparencia en la gestión de los recursos públicos y de prevenir la corrupción en todos los niveles de la administración pública peruana (República del Perú, 2000). Establece un marco común de formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión con el objetivo de dotar de transparencia la adjudicación de las inversiones en función de criterios técnicos adecuadamente justificados. Para ello, el SNIP establece una serie de requisitos según el nivel de inversión y la naturaleza del proyecto. Los organismos del Ministerio de Economía y Finanzas, responsables de la gestión del SNIP, establecieron unos formatos y normas específicas para cada etapa del proyecto elaborando una metodología propia de formulación y evaluación. Estos proyectos, formulados de acuerdo al "formato SNIP" son evaluados por parte del Ministerio de Economía y Finanzas u órganos regionales pertinentes para proceder a su aprobación y la liberación de los fondos presupuestados. De esta manera, todos los proyectos de inversión pública siguen unos criterios homogéneos de formulación y evaluación y son analizados por revisores independientes (República del Perú, 2007).

Desde sus inicios y debido a la naturaleza del sistema, el SNIP ha sido objeto de controversia, especialmente por parte de los gobiernos regionales y pequeños municipios que lo perciben como una traba burocrática que puede llegar a paralizar la inversión local. Las críticas giran en torno a las dificultades operativas resultado de las condiciones físicas de los territorios (aislamiento, difícil accesibilidad, lejanía, entre otros) junto a los requerimientos propios de la herramienta, manifestando:

- Ralentización en la formulación de los proyectos: Como consecuencia de una falta de formación de los técnicos de proyectos de las oficinas públicas de inversión (OPI) regionales en procedimientos de redacción de proyectos de acuerdo a los requerimientos del SNIP se producen numerosos errores formales que obstaculizan el trámite de los proyectos.
- Generación de costes adicionales en distritos de pequeño tamaño: Prácticamente la totalidad de estos distritos carecen de OPI. Por ello, se ven en la necesidad de contratar a consultores independientes encargados de la formulación generando una serie de costes con gran repercusión en los exiguos presupuestos con los que cuentan estos distritos. A causa de estos costes adicionales y al proceso evaluador que determina la aprobación o no de los proyectos formulados, estos municipios no pueden asumir el costo de la redacción del proyecto en el caso de que sea rechazado. Este hecho conlleva a que los distritos pequeños desechen la posibilidad de hacer uso de los recursos públicos de inversión

El Presupuesto Participativo constituye uno de los instrumentos de canalización de recursos para inversión pública en la República de Perú. Sus disposiciones generales

están establecidas por La Ley Marco del Presupuesto Participativo N°28056 y sus procedimientos operativos para su puesta en marcha son regulados por el poder ejecutivo. Como indica su denominación, esta herramienta de inversión pública tiene la peculiaridad de que los proyectos ejecutados a través de este presupuesto son decididos de manera directa por la población beneficiaria.

La puesta en práctica del Presupuesto Participativo se realiza en los niveles distrital, provincial y regional distinguiéndose:

- Presupuesto Participativo distrital: gestionado por las municipalidades distritales.
- Presupuesto Participativo provincial: gestionado por las municipalidades provinciales.
- Presupuesto Participativo regional: gestionado por el gobierno regional.

Los correspondientes procedimientos operativos definidos para cada nivel de participación comparten los siguientes principios metodológicos comunes:

- Difusión de los requisitos para la proposición de los proyectos a través de unas reuniones previas preparatorias entre los gestores del proceso y los actores convocados.
- Periodo de recepción de propuestas de proyectos.
- Proceso de evaluación, defensa y selección de proyectos para su ejecución.

Una vez finalizado el proceso, se cuenta con una cartera de proyectos de inversión y su correspondiente presupuesto de ejecución para el año siguiente. La naturaleza y características del proceso permiten un horizonte temporal anual para la ejecución de los proyectos, lo que condiciona el tipo de proyectos a realizar y las necesidades a satisfacer.

En años anteriores la inversión se vio atomizada en numerosos proyectos locales, ocasionando numerosas dificultades de gestión dentro del Sistema SNIP dado el volumen de documentación generado. En base a esta experiencia y para evitar futuras situaciones similares, se acordaron las siguientes nuevas directivas (Gobierno Regional de Lima, 2009):

- Los proyectos financiados por el Gobierno Regional deben beneficiar a un mínimo del 5% de la población regional.
- El monto mínimo de inversión por proyecto será de 3 millones de Nuevos Soles.
- Los proyectos deben beneficiar a más de tres distritos.

Estos nuevos requisitos obligan a realizar un proceso integrador de las necesidades de obras y servicios individuales de los diferentes distritos en proyectos de envergadura que sean susceptibles de ser financiados por el Presupuesto Participativo.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Gobierno detectó que los recursos para la realización de proyectos de inversión pública no se estaban haciendo efectivos en las zonas más desfavorecidas de la región que genera una brecha de desarrollo territorial dentro de la propia región.

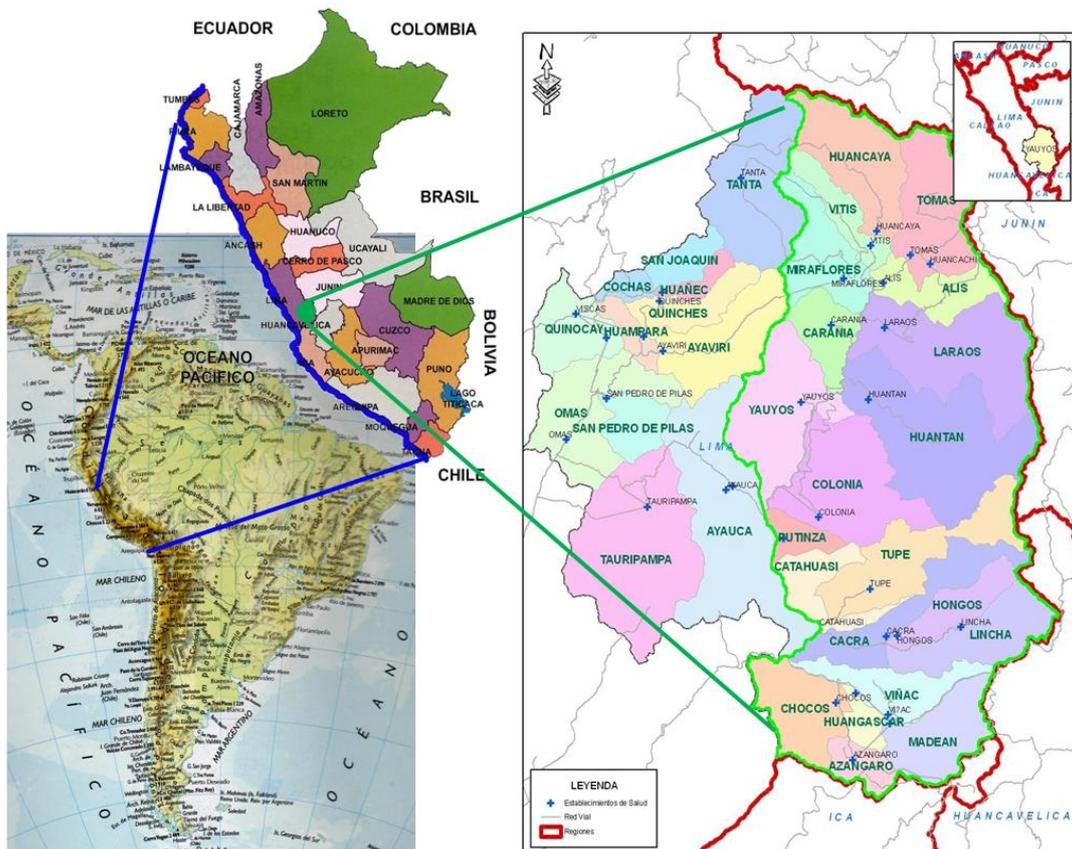
Tras un proceso de reflexión conjunto con la vicepresidencia regional para definir los términos de referencia del proyecto a ejecutar, se concretó que la metodología propuesta debía estar enfocada a dirigir las propuestas de proyectos dentro del proceso de Presupuesto Participativo regional, facilitando el proceso de formulación de perfiles de proyectos de inversión directa que sean susceptibles de ser evaluados

favorablemente de acuerdo a particularidades del Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú.

2.1. Territorio de ejecución del proyecto

La implementación de esta experiencia piloto en la Región Lima tuvo lugar en la provincia de Yauyos, emplazada en la Sierra de Lima, por presentar una serie de características que hacían idóneo el desarrollo del proyecto en este territorio. Yauyos tiene una extensión de 6.901,58 kilómetros cuadrados y está dividida en treinta y tres distritos presentando la dicotomía Costa-Sierra mencionada anteriormente. El proyecto se desarrolló en la unidad territorial constituida por la cuenca del Río Cañete, que comprende 21 distritos (ver Figura 1) e integra una población de 19.821 habitantes. Estos distritos, aislados y alejados de la capital de la provincia, están ubicados entre 800 y 4000 metros sobre el nivel del mar, lo que les otorga una gran heterogeneidad agroclimática, presentando graves carencias de proyectos de inversión pública en obras y servicios municipales.

Figura 1. Localización geográfica de Yauyos



Fuente: Elaboración propia

3. Propuesta metodológica de GESPLAN

La realidad del territorio en estudio responde a una problemática compleja. Se trata de una provincia alejada de los centros de desarrollo de la región que carece de muchas infraestructuras y servicios públicos básicos y siendo, además, la provincia más empobrecida de la región (Foncodes, 2007). Por lo tanto el modelo de gestión no debe orientarse sólo a la asignación equitativa de recursos públicos, sino sobre todo al fomento de un desarrollo territorial equilibrado y sostenible que valore los recursos locales. Para ello, se propuso una metodología de actuación mixta fundamentada en

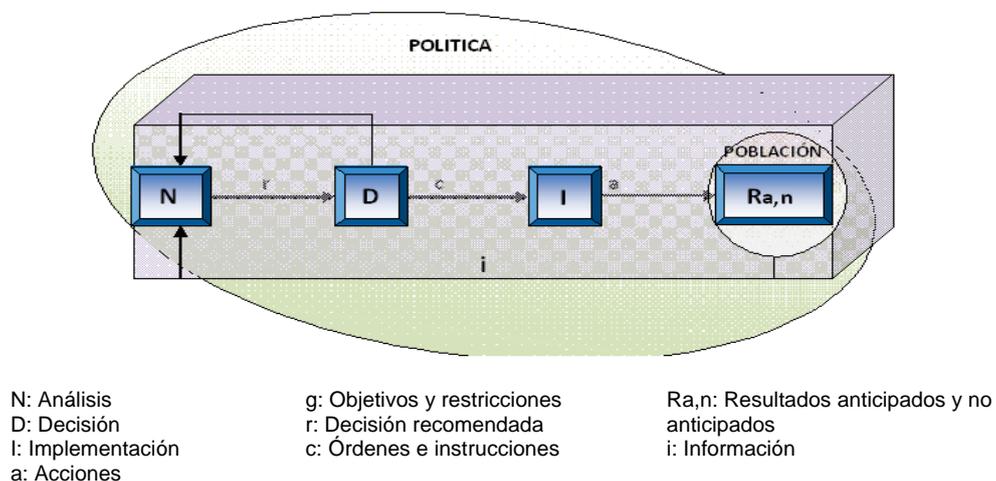
dos experiencias de gestión pública ampliamente desarrolladas por GESPLAN: el Programa Regional de Inversiones y Servicios de la Comunidad de Madrid (PRISMA) y las iniciativas LEADER1 de la Unión Europea.

El PRISMA fue formulado por investigadores del Grupo en el año 1996, continuando en vigencia. Constituyó una aportación a la gestión de los recursos públicos a nivel regional, proponiendo un modelo de aprendizaje social que puede ser adaptado al contexto peruano.

Este programa presentaba un enfoque innovador en la planificación territorial de políticas públicas, y su aplicación a una política de inversión en infraestructuras y equipamientos públicos (Salvo, 2004). Partiendo de un modelo de planificación en el ámbito público de carácter asignativo, correspondiente con el de Análisis de Políticas (Friedmann, 1986), el PRISMA significó un viraje hacia una planificación basada en el Aprendizaje Social donde los propios beneficiarios no actúan como receptores de una decisión tomada de forma externa a ellos sino que están implicados en la toma de decisiones finales a través de un proceso participativo (Friedmann, 1986; Cazorla, de los Ríos, Díaz-Puente & Salvo, 2007).

Como resume de forma esquemática la Figura 2, el modelo de Análisis de Políticas se basa en una toma de decisiones acerca de un problema, una necesidad o una oportunidad futura de forma previa a su acontecimiento por parte del poder político. Para ello, la estructura política decide desarrollar una acción en coherencia con una serie de criterios y objetivos. Un equipo técnico es encargado de redactar los programas a implementar, equipo que presenta una serie de alternativas, sobre las cuales, la estructura política determinará su elección (Alier, Cazorla, de los Ríos & de García, 1999; Salvo, 2004).

Figura 2. Modelo de Análisis de Políticas dentro del ámbito de las Administraciones Públicas



Fuente: Alier, Cazorla, De los Ríos (1999); a partir de Friedmann (1993)

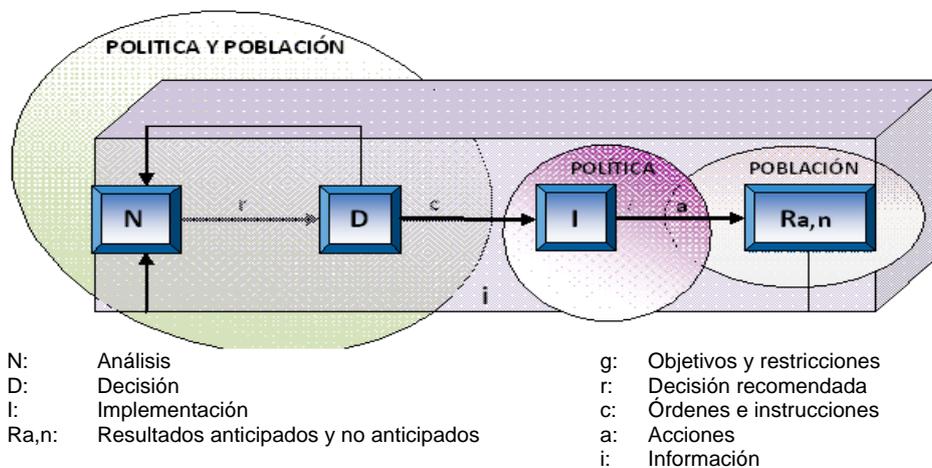
En el caso de Yauyos, este modelo se identifica con el proceso de gestión del proceso de presupuesto participativo regional. Los beneficiarios participan en el proceso votando ideas de proyectos formuladas, no están implicados en la elección de las ideas de proyecto a formular. Estas propuestas, ya formuladas, se basan en un diagnóstico realizado a nivel regional que no alcanza a considerar las necesidades,

¹ Por sus siglas en francés: *Liaisons entre activités de Développement de L'Economie Rural*

problemas y características de cada territorio que integra. Diagnóstico que, además, puede no estar revisado anualmente.

La alternativa propuesta por GESPLAN, en base a la experiencia exitosa del PRISMA, se basa en un modelo de planificación del ámbito público como Aprendizaje Social. Se trata de una metodología de planificación participativa de doble dirección en la que *“partiendo de las propuestas de los agentes beneficiarios, elabora criterios para la toma de decisión política y, por otra parte, refleja sus propios criterios de acuerdo al programa de objetivos que tienen en el horizonte”* (Cazorla, de los Ríos, Díaz-Puente, & Salvo, 2007). Este modelo de planificación implica un doble proceso de aprendizaje que sucede de forma simultánea: por parte de la estructura política y por parte de los beneficiarios (véase Figura 3).

Figura 3. Modelo de Aprendizaje Social dentro del ámbito de las Administraciones Públicas



Fuente: Alier, Cazorla y De los Ríos, (1999)

Por otro lado, el conjunto de experiencias de gestión del desarrollo rural en el marco de las Iniciativas LEADER de la Unión Europea (Cazorla, de los Ríos, & Díaz Puente, 2005) promovidas por el grupo durante las dos últimas décadas, aporta una síntesis de las características principales de los proceso de desarrollo rural integrado que debe ser (Salvo, 2004):

- **Territorial:** la escala geográfica del desarrollo local se corresponde con un territorio de dimensiones reducidas (un barrio urbano, una comarca rural, etc.), lo que permite movilizar a una población apegada a un lugar de vida y utilizar como palancas de desarrollo la historia, la identidad, la cultura y la economía comunes a los habitantes de ese espacio.
- **Endógeno:** los propios recursos de cada territorio (humanos, naturales, económicos, culturales, tecnológicos, etc.) valorizados por los propios agentes locales, deben ser la base de la creación de nuevas actividades generadoras de empleo y de riquezas. Estos recursos endógenos normalmente presentan una estrecha vinculación a una tradición y un entorno local particular.
- **Integrado:** implica que el desarrollo local no puede limitarse a medidas sectoriales estancas, sino que debe darse prioridad a las intervenciones plurisectoriales que agrupen a los distintos agentes de los distintos sectores de actividad. Esto supone una cooperación entre agentes socioeconómicos y gestores, lo que permite crear nuevas combinaciones y sinergias, que dan lugar a proyectos generadores a su vez de nuevas actividades.

- **Ascendente** (de abajo a arriba): donde las estrategias y los proyectos de desarrollo se definen y negocian mediante un proceso participativo “desde la base” en función de las necesidades determinadas por los propios agentes locales, existiendo una fuerte unión entre la dinámica local y el desarrollo. El proceso contrario es el enfoque “descendente” aprobadas “arriba” e impuestas “abajo”), que prevalecieron durante mucho tiempo en el ámbito de la planificación del desarrollo.
- **Cooperativo**: el proceso de desarrollo local es responsabilidad de los socios locales entre los que se encuentra una amplia gama de actores representativos de los distintos sectores de actividad: empresas, asociaciones, juntas de distrito, organismos públicos, administraciones, corporaciones locales, etc.
- **Sostenible**: la estrategia de desarrollo local debe poder mantenerse en el tiempo, garantizando la pervivencia de las actividades, los puestos de trabajo y los recursos que rebasa ampliamente la búsqueda de viabilidad económica a corto plazo y tiene en cuenta factores como la calidad de vida, la protección ambiental y la utilización racional de los recursos naturales.

Partiendo de los aprendizajes extraídos de ambas experiencias de gestión pública se propuso una metodología de gestión de los programas de inversión del gobierno regional, cuya validación operativa, descrita a continuación, tuvo lugar en la provincia de Yauyos.

4. Programa Regional de Inversiones y Servicios de Yauyos (PRISY)

En coherencia con el reglamento que articula la asignación de recursos del Presupuesto Participativo junto con los requisitos del SNIP, la propuesta metodológica de GESPLAN se centró en integrar las propuestas de inversión de las municipalidades distritales en proyectos globales que cumplan los requisitos de dicho reglamento para el Presupuesto Participativo 2010 y facilitar el proceso de formulación de perfiles de proyectos que fueran susceptibles de ser evaluados favorablemente en el proceso de Presupuesto Participativo regional.

Por su naturaleza y emplazamiento geográfico de su validación, la metodología propuesta se denominó Programa Regional de Inversiones y Servicios de Yauyos (en adelante PRISY).

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de Yauyos (zonas norte y sur) pretendió un proceso de aprendizaje participativo con intercambio continuo de información entre los diferentes actores participantes. Para ello, el equipo de formulación del proyecto facilitó la recopilación de la información y su difusión a los gobiernos distritales y regional en busca del consenso en cuanto a los proyectos de inversión prioritarios para el próximo periodo de programación de las inversiones municipales y regionales.

4.1. Descripción de la metodología operativa

El procedimiento metodológico llevado a cabo para la formulación del PRISY se realizó mediante un trabajo de campo que implicó diversos procesos de participación de los actores implicados a diferentes niveles y retroalimentación de la información generada. Este proceso participativo a diferentes niveles junto al *feed-back* de la información generada en cada nivel de participación facilitó el proceso de intercambio y aprendizaje progresivo de todos los actores involucrados. Este proceso de formulación fue desarrollado de forma secuencial en tres fases:

- Primera fase: Identificación de los proyectos de inversión y definición de los criterios de priorización.

- Segunda fase: Integración de los programas de inversión regionales y definición de las propuestas de proyectos por parte de los municipios.
- Tercera fase: Coordinación municipal-regional para la formulación de los perfiles de proyectos.

4.2. Primera fase: Identificación de los proyectos de inversión y definición de los criterios de priorización

El desarrollo de esta primera fase implicó, por un lado, la definición consensuada de criterios de priorización de la inversión y, por otro, la identificación de proyectos de inversión.

La definición de los criterios de priorización se realizó con el acuerdo de cada entidad local. Criterios, bajo los cuales, se deberían orientar la adjudicación de las inversiones regionales y la toma de decisiones previa a la presentación de propuestas de inversión en las sesiones del Presupuesto Participativo regional.

Dado que las propuestas de proyectos llegan con un consenso previo basado en la pertinencia territorial de las actuaciones, la sesión participativa se centró en acordar los cronogramas de ejecución en función de los recursos operativos disponibles.

Tras este proceso, la aportación de PRISY es el establecimiento consensuado de tres grupos de criterios de selección y priorización novedosos que son:

1. Criterio de equidad y solidaridad
2. Criterio de prioridad
3. Criterio de pertinencia territorial

La definición concreta de estos criterios llevó a una serie de acuerdos con todos los gestores locales que se detallan a continuación:

1. Criterio de equidad y solidaridad:
 - La formulación de los proyectos conllevará un criterio de equidad en el reparto de la financiación pública entre los distritos a la vez que buscará favorecer puntualmente a los distritos menos favorecidos del territorio.
 - Municipios de tamaño similar tendrán un nivel básico de inversión similar. Es decir, se asignará un nivel de inversión para cada tramo de población y todos los municipios de dicho tramo recibirán la misma cantidad de partida.
 - El aporte en términos absolutos que perciba cada distrito será mayor cuanto mayor sea el tramo de población al que pertenezca, pero sin embargo la evolución de la aportación per cápita será inversa. El aporte por persona será mayor cuanto menor sea el número de habitantes del distrito. Ello responde a que para una dotación de servicios similares el distrito más poblado requiere una inversión per cápita menor.
 - Los municipios que perciben más recurso por otras vías y que tienen mayor población deberán cofinanciar un porcentaje mayor de los proyectos que los municipios de menor tamaño.

2. Criterio de prioridad:

- En la ejecución de los proyectos de inversión se priorizará aquellos proyectos que sean más valorados por los distritos beneficiarios.
- Para facilitar este criterio se pidió que cada distrito ordenase sus requerimientos de inversión según su orden de prioridades. De este modo, se puede asignar a cada actuación distrital un nivel de prioridad.
- Posteriormente, en el proceso de formulación de proyectos globales se agruparon los requisitos distritales según su temática en proyectos globales y a cada proyecto se le asignó un nivel de prioridad calculado como el promedio de los niveles de prioridad de las actuaciones internas que lo integran.

3. Criterio de pertinencia territorial:

- La normativa actual marca una tendencia de priorizar los proyectos que tengan un impacto territorial mayor, por lo que se debe considerar el ámbito de actuación de las propuestas realizadas para valorar su elegibilidad, ya que las decisiones del PPR se tomarán también con este criterio. Para ello los distritos ordenaron sus propuestas en función del ámbito de impacto de las mismas según fuese: local, subregional, provincial o regional.
- Este criterio sirvió para determinar qué proyectos correspondían a la gestión de las autoridades locales y qué sinergias se podrían establecer con otros distritos limítrofes en función del ámbito de actuación de los proyectos.

La identificación de los proyectos de inversión a proponer en el seno del PRISY implicó el conocimiento de las necesidades concretas planteadas por cada uno de los distritos participantes. Para ello se realizaron una rueda de entrevistas municipales consistentes en dos sesiones de trabajo:

- Una reunión con los miembros de los consejos municipales de cada distrito, alcalde y regidores, para conocer la perspectiva pública del desarrollo local, esto es, las obras y servicios de naturaleza pública propuestas por cada municipalidad para el desarrollo local de su distrito.
- Una sesión de trabajo con líderes locales para identificar ideas de proyectos de inversión tanto públicos como privados que pudieran contribuir al desarrollo local mediante la innovación.

En la sesión con los consejos municipales se trataron cuestiones relacionadas con proyectos de inversión ejecutados con anterioridad en el distrito en los últimos años e instituciones que los financiaron, las necesidades de inversión pública en el distrito que pudieran favorecer el desarrollo de las actividades económicas de sus habitantes y qué criterios consideran que deben orientar la inversión pública regional dirigida a fomentar un desarrollo integrado y sostenible del conjunto de la provincia de Yauyos.

En las reuniones con los vecinos se plantearon cuestiones dirigidas a la identificación de actividades económicas actuales, requerimientos para conseguir un mejor desempeño de sus actividades y mejoras de su calidad de vida así como propuestas de nuevas actividades que pudieran desarrollarse en el distrito. En relación a este último aspecto se buscó, igualmente, identificar los elementos necesarios para ponerlas en marcha y las causas que justifican el que no se desarrollen en la actualidad.

El trabajo paralelo con la población y los gestores locales favoreció un cruce de información necesario para validar las opiniones recibidas, así como para reforzar la detección de oportunidades y necesidades.

Las actividades de campo comenzaron con una reunión de lanzamiento de la actividad en la que se convocó a todos los alcaldes de la zona de trabajo y para concretar un calendario de visitas y definir el alcance del trabajo que se sintetizó en los términos siguientes:

- El PRISY es un programa piloto que se desarrolla en la parte de la provincia de Yauyos, comprendida dentro de la cuenca del Río Cañete, y sus resultados podrán ser replicados con posterioridad en el conjunto de la provincia así como en las otras ocho provincias que integran la Región de Lima.
- El PRISY responde a un proceso de trabajo participativo y sus resultados dependerán de la participación de las municipalidades y sus vecinos en las fases 2 y 3 de la formulación.
- El equipo de redacción del PRISY actúa a modo de consultores externos que reciben el encargo de realizar el estudio por parte del Gobierno Regional, no siendo funcionarios del gobierno regional. Por esta razón, nada de lo que se manifieste en los talleres iniciales se puede considerar recibido por dicho gobierno.
- Por todo ello, la participación en el proceso del PRISY no garantiza la concesión de la financiación requerida para ejecutar los proyectos solicitados, sino que ello depende del proceso de Presupuesto Participativo Regional que se realizará por los conductos habituales.
- El PRISY posibilitará la coordinación necesaria entre los distritos para favorecer la aprobación de las propuestas presentadas, y brindará a los distritos una experiencia de gestión innovadora cuyos aprendizajes pueden ser aplicados al resto de actividades municipales.
- El proceso de formulación del PRISY culminará con la presentación del documento de programación final ante el gobierno Regional quien ha manifestado su interés por incorporar la metodología del PRISY a su sistema de trabajo siempre que quede dentro del marco legal peruano.

La ejecución de la primera fase supuso un recorrido por los 21 distritos seleccionados realizando los dos talleres expuestos en cada uno de ellos. Como resultado de esta primera fase se obtuvo un documento inicial de criterios y objetivos y un listado de proyectos de inversión propuestos por cada municipio.

Además, entre los requisitos específicos planteados por el gobierno regional se planteó la necesidad de promover un desarrollo equilibrado de las diferentes provincias que conforman la Región Lima prestando especial atención a los distritos de las provincias menos favorecidas.

El resultado de la primera fase se presentó en una sesión plenaria en la sede del Gobierno Regional en la que se entregó a todos los distritos un informe global de la actividad. De esta forma todos los distritos recibieron, por primera vez, un resumen de todas las necesidades de inversión del conjunto del territorio, así como una propuesta de integración de los mismos en función de temáticas comunes.

De esta manera la población de la provincia de Yauyos recibió un doble mensaje:

- En primer lugar, una visión global de las necesidades del territorio tal y como las perciben desde el resto de distritos.

- En segundo lugar, se transmitió que la ejecución de proyectos de inversión no es una competición entre los distritos por la captación de los recursos, sino que desde la cooperación interdistrital se puede maximizar la inversión en la provincia y mejorar el impacto global de las inversiones y su sostenibilidad a medio plazo.

Cada municipalidad quedó encargada de revisar las propuestas de integración y priorización de proyectos, de cara a la preparación de la segunda fase del proceso de formulación en la que se integrarían las propuestas de inversión en programas globales con un impacto territorial delimitado.

Asimismo, la reunión sirvió como acto de entrega al gobierno regional del informe detallado de las actividades realizadas durante la fase 1 y del calendario de actividades de la fase 2 del proyecto de redacción del PRISY.

4.3. Segunda fase: Integración de Programas de inversión Regionales

Durante esta fase de trabajo, de carácter intermunicipal, tuvo lugar la recopilación de las respuestas de los distritos al documento de trabajo final de la fase 1. Los representantes municipales realizaron una revisión de sus propuestas de proyectos y una propuesta de integración con otros proyectos similares formulados en el resto de distritos.

Asimismo, se realizó una validación de la propuesta de criterios de priorización de proyectos para la asignación de financiación. De este modo, la propuesta de inversión que se llevara a la sesión el Presupuesto Participativo regional vendría avalada por el consenso de todos los distritos participantes en el PRISY.

Finalmente, se asignó a cada distrito la tarea de iniciar la recopilación de la información de campo necesaria para la formulación de las propuestas de inversión con arreglo al formato SNIP que se presentará en la sesión de presupuesto participativo regional en junio de 2010.

En esta segunda fase se obtuvo una respuesta más precisa acerca del ámbito de gestión de las propuestas formuladas desde los distritos, diferenciándose proyectos que pueden ser financiados por el Gobierno Regional a través de los fondos del Presupuesto Participativo regional, proyectos susceptibles de financiación por otras vías de ejecución presupuestaria del gobierno regional (programas específicos de salud, educación u otros fondos de ejecución directa) y proyectos financiables a través de los recursos propios de cada municipio.

La fase 2 comenzó con la entrega del primer borrador del Documento de Criterios y Objetivos a cada distrito. Tomando como base la información recopilada y presentada en sesión pública, cada municipio debía elaborar un documento de respuesta en el que se detallara la información básica requerida para la formulación de un perfil inicial de cada propuesta municipal de inversión y que se hizo llegar al equipo de formulación del PRISY.

Una vez reunida la información, el equipo de formulación del PRISY realizó una rueda de visitas municipales para la validación de la información suministrada y la redacción de un pre- perfil técnico de cada uno de los proyectos globales del PRISY.

Las actividades realizadas fueron las siguientes:

Reunión con alcaldes y representantes de la zona de trabajo y revisión de sus respectivos documentos distritales de resultados de la fase 1. El objetivo de estos encuentros estaba dirigido a realizar una doble identificación de prioridades. Por un lado, aquellas prioridades de ejecución de proyectos públicos para sus distritos vinculando las actuaciones solicitadas al gobierno regional con las actuaciones propias. Por otra parte, a aquellas relacionadas con la iniciativa privada de la población del distrito.

Cuantificar las estimaciones iniciales de recursos para facilitar la redacción de perfiles de cada proyecto.

Formulación de cuestionarios específicos que facilitaran el levantamiento de información de los distritos para el inicio de la redacción de perfiles técnicos de las iniciativas locales susceptibles de ser integrados en proyectos globales.

Dado que la información referida a las propuestas de proyectos se entregó tanto a la municipalidad como a los representantes de las comunidades locales, la respuesta y el aporte de la información referida a los proyectos se convirtió en una tarea conjunta de las municipalidades y las directivas comunales, fomentándose la cohesión entre las dos entidades de gestión local.

4.4. Tercera fase: Coordinación municipal-regional para la redacción de los perfiles de proyectos

En la fase 3 se realizó la formulación de los perfiles de proyectos globales, agrupándose las actuaciones individuales aprobadas por cada distrito. En esta fase se llevó a cabo, además, la integración con la gestión del gobierno regional, proceso consistente en articular un procedimiento operativo entre los funcionarios de la Oficina de Proyectos Regional (OPI) y los representantes municipales para el seguimiento de la ejecución del Programa, desarrollándose las siguientes actividades:

- Recolección de los datos de campo aportados por los distritos como respuesta a los cuestionarios entregados en la fase 2.
- Redacción de un perfil global por cada uno de los programas de acción identificados como prioritarios para la provincia.
- Determinación de la financiación equivalente resultante correspondiente a cada municipio, esto es, la participación de cada municipio en la inversión total del proyecto y el cálculo de los porcentajes de cofinanciación en función de los criterios consensuados.

Esta última fase conllevó la definición de los proyectos que pueden ser acometidos por la Municipalidad Provincial y por las municipalidades distritales.

5. Resultados alcanzados

A partir de la conjunción de los aprendizajes extraídos de dos experiencias de gestión de la inversión pública: PRISMA y LEADER, se desarrolló el diseño de una metodología fundamentada en un modelo de planificación basado en el Aprendizaje Social con un enfoque de desarrollo territorial.

En concordancia con esta metodología mixta propuesta, se definieron unos criterios de priorización dirigidos a orientar la adjudicación de la inversión y toma de decisiones previa a la presentación de propuestas de inversión. Criterios cuya pertinencia fue validada operativamente.

La experiencia piloto que tuvo lugar en Yauyos facilitó el proceso de formulación de perfiles de proyectos susceptibles de ser evaluados favorablemente en el proceso de Presupuesto Participativo regional en su edición del 2010.

Partiendo de 160 ideas de proyectos individuales (véase Tabla 1) formuladas de manera independiente por los distritos de la provincia a 7 proyectos globales de ejecución conjunta por grupos de municipios (véase Tabla 2).

En la tabla siguiente se presenta el índice de prioridad de cada grupo de proyectos propuesto:

Tabla 1: propuestas iniciales de proyectos de inversión regional

Tipo de proyecto	Nº peticiones individuales	Índice de Prioridad
Construcción de carreteras interdistritales	10	2,33
Manejo integral de los Recursos Hídricos	27	2,33
Titulación de predios urbanos y rurales	3	3,33
Desarrollo Ganadero global	14	3,62
Construcción de carreteras locales	9	4,00
Desarrollo de la producción Agrícola	3	4,00
Dotación de una oficina de proyectos regional	15	4,8
Desarrollo de la Piscicultura	1	5,00
Servicios de salud	19	5,15
Servicios educativos	16	5,44
Turismo	11	5,55
Desarrollo de la Fruticultura	4	5,75
Capacitación en gestión local y de microempresas	8	6,38
Desarrollo de industrias artesanas	7	6,86
Agua y saneamiento urbano	6	7,00
Reforestación de tierras	7	7,00
Gestión de residuos sólidos urbanos	6	8,00
Actuaciones urbanísticas diversas	11	8,09

En la tabla 2 se presentan los proyectos finales que entraron en la fase de formulación para su presentación al Presupuesto Participativo regional. El proceso de gestión del PRISY puso de manifiesto las sinergias entre las demandas de los diferentes municipios permitiendo su integración en proyectos globales. En la fase de diseño de cada proyecto global las demandas concretas de cada distrito se concretaron en la participación de cada uno de éstos en las actuaciones propias de cada proyecto.

Tabla 2: Resultado del proceso de aprendizaje del PRISY. Proyectos globales a formular de manera coordinada por los distritos

Proyecto global	Contenido	Distritos participantes	Prioridad
Carreteras	Construcción de carreteras nuevas que se integren en la red de comunicaciones viales de la provincia (interprovinciales, interdistritales, y actuaciones locales de relevancia que conecten con estas)	11	1
Gestión integral de recursos hídricos	Construcción y mejora de redes de riego (presas locales, canales y sistemas de riego tecnificado)	18	2
Capacitación y desarrollo agropecuario	Fomento de la producción agropecuaria integrada con énfasis en la capacitación de jóvenes agricultores	17	3
Dotación de servicios sanitarios	Dotación de nuevos servicios de atención sanitaria y reordenación de los actuales buscando reducir el tiempo de acceso de la población a la atención médica especializada	10	4
Gestión local	Capacitación en administración local para gestores municipales y de entidades comunales y emprendedores individuales desde una oficina de proyectos específica para el territorio.	21	5
Promoción turística	Actividades de promoción turística de la provincia coordinadas con otras actuaciones de la región Lima	8	6
Gestión de residuos sólidos urbanos	Implementación de un sistema integral de recolección, tratamiento y disposición del os residuos sólidos urbanos	6	7

Esta formulación y validación en campo de la metodología PRISY constituyó una experiencia demostrativa de un proceso de gestión del desarrollo territorial fundamentado en la equidad y solidaridad que despertó el interés de las entidades gubernamentales por una validación de mayor envergadura, con la intención de contrastar su posible aplicación a otros contextos de territorio peruano.

6. Lecciones de experiencia del proceso

El escenario de partida al inicio del proyecto planteaba una región caracterizada por un desarrollo territorial asimétrico, con unas herramientas de canalización y gestión de la inversión pública poco efectivos que fomentan la brecha de desarrollo existente en la Región Lima. El marco para la inversión pública definido por el SNIP y el Presupuesto Participativo establecen un sistema de gestión de la inversión carente de mecanismos de promoción del desarrollo regional integrado y de la igualdad de oportunidades, dependiendo únicamente de la voluntad política de los gestores.

A pesar de la implicación de los beneficiarios en la toma de decisiones, el proceso que entraña el Presupuesto Participativo no constituye un elemento de cohesión territorial

de las decisiones tomadas. La ejecución de los proyectos es decidida por un grupo de actores convocados cuya decisión puede no ser una representación de las necesidades de la población.

El reequilibrio y la cohesión territorial requieren de la existencia de una conexión entre las necesidades de desarrollo de la población y las acciones públicas de los gobiernos regionales y locales, con el fin de que sus inversiones contribuyan al mejor desempeño de las actividades de los vecinos de sus distritos y a la mejora de su calidad de vida. Esta conexión se hace factible a través un proceso de aprendizaje participativo con intercambio continuo de información entre los actores participantes, que constituya la base sobre la cual se define la acción a realizar.

La alternativa propuesta, basada en un modelo de planificación del ámbito público como Aprendizaje Social, constituye una experiencia que verifica de forma exitosa esta necesaria conexión entre las necesidades de la población y la acción pública para el equilibrio regional y la igualdad de oportunidades. Este enfoque incorpora la participación de los gobiernos municipales desde las fases iniciales involucrándoles en la definición de criterios de inversión, el nivel de financiación por municipio y el establecimiento de criterios de valor para una gestión conjunta.

Por otra parte, los requerimientos establecidos por el Presupuesto Participativo 2010 en cuanto a monto de inversión, porcentaje de población beneficiara e impacto territorial hacen necesario un sistema de formulación e integración de proyectos que requiere la cooperación, conocimiento y coordinación de las necesidades comunes de los diferentes distritos, lo que hace pertinente la implementación de un modelo de aprendizaje participativo de estas características que garantice la canalización efectiva de los recursos públicos.

Finalmente destacar que el valor añadido de esta experiencia desarrollada en la provincia de Yauyos reside en la propuesta y validación de una planificación fundamentada no solo en el conocimiento sino también, y sobre todo, en el "entendimiento" entre las partes implicadas. Este entendimiento entre las distintas partes constituye la base para la coordinación de una propuesta común y posibilita la instauración de los cimientos para el desarrollo de una cultura del compromiso, la transparencia, la gestión democrática y la planificación a medio plazo con un claro enfoque de desarrollo rural integrado.

Referencias

- Alier, J. L., Cazorla, A., & Ríos, I. d. (1999). Incidencia del medio físico y de los recursos naturales en el diseño de Programaas de Innovación Rural de la iniciativa LEADER de la Unión Europea. *Estudios Geográficos* , LX (236), 375-401.
- Alier, J. L., Cazorla, A., Ríos, I. d., & García, J. (1999). Metodología para identificar proyectos en un ámbito público regional: El PRISMA de la Comunidad de Madrid. *Homenaje a D. Ángel Ramos Fernández (1926-1998). Tomo II*, págs. 995-1006. Madrid: Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Natruales.
- Cazorla, A., de los Ríos, I. d., Díaz Puente, J. M., & Salvo, M. (2007). Hacia un nuevo modelo de Planificación Regional de la inversión pública: El caso del Prisma de la Comunidad de Madrid. *Estudios Geográficos* , LXVIII (263), 417-439.
- Cazorla, A., de los Ríos, I., & Díaz Puente, J. M. (2005). The LEADER Community Initiative as Rural Development Model, *Agrociencia* , 6 (39), 697-708.
- Friedmann, J. (1986). *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.

- Friedmann, J. (1993). Toward a non euclidean mode of planning. *Journal of American Planning Association* , 59 (4), 482-485.
- Gobierno Regional de Lima (2009). Ordenanza regional N° 006-2009 CR-RL. "Consejo Regional del Gobierno Regional de Lima
- República del Perú (2003) Ley marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056. D.S. N° 171-2003EF Reglamento) Comisión permanente del congreso de la república del Perú
- República del Perú (2000) "Ley N° 27293. Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública", Comisión permanente del congreso de la república del Perú.
- República del Perú (2007) decreto supremo n° 102-2007-ef. Que aprueban el nuevo reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública". Comisión permanente del congreso de la república del Perú.
- Salvo, M. (2004). El enfoque no euclidiano como nuevo paradigma de planificación. Aportación del pensamiento de John Friedman. Aplicación al contexto europeo. *Tesis Doctoral* . Madrid, España: Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.

Correspondencia (Para más información contacte con):

Irene Borrego Cortés.
Phone: +34913365838
E-mail : Irene.borrego@upm.es