

LA GESTIÓN DE PROGRAMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA MEJORAR EL IMPACTO EN INICIATIVAS DE DESARROLLO REGIONAL.

Warren Flores Flores

Irene Borrego

Miguel Salvo Mendivil

Universidad Politécnica de Madrid

Carlos Lavalle

Universidad de Piura (Perú)

Abstract

The current policy of public investment in Peru is taking a new approach due to the decentralization of public administration and increasing demands for transparency in financial management. Consequently, this has generated a raft of new administrative procedures that affect the impact of public investment in the development of the country.

This research examines in particular the effects of the National Public Investment System of Peru (SNIP) in managing regional territorial development policies aimed at developing the disadvantage regions and also reducing inequality.

In addition, it also provides a methodological proposal aimed at guiding the actions of the managers of regional governments in order to promote investments in favor of the disadvantaged areas in their regions. This is a way to boost local participation and, at the same time, develops the integrated territorial approach within the SNIP's current procedures.

Keywords: Public Investment System; Decentralization, Sustainable Financing.

Resumen

La actual política de inversión pública en el Perú está teniendo un enfoque nuevo debido al proceso de descentralización de la administración pública y las crecientes demandas de transparencia en la gestión financiera, lo que ha generado un conjunto de nuevos procedimientos administrativos que inciden en el impacto de la inversión pública en el desarrollo del país.

Esta investigación analiza de manera particular los efectos que tiene el Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú (SNIP) en la gestión de políticas regionales de desarrollo territorial dirigidas a la reducción de la desigualdad y el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

Asimismo, se realiza una propuesta metodológica dirigida a orientar las actuaciones de los gestores de gobiernos regionales, para fomentar la inversión en favor de las zonas menos

favorecidas de sus regiones, de forma que impulse la participación local y desarrolle el enfoque territorial integrado dentro de los procedimientos actuales del SNIP.

1. Introducción

El actual sistema de gestión territorial de la política del Perú establece tres niveles de división administrativa interna que definen a su vez los ámbitos de responsabilidad de las administraciones públicas. El actual proceso de descentralización del Perú ha permitido la aplicación de varios modelos de regionalización para gestionar la organización territorial. Actualmente éste sistema establece 25 regiones, como un primer nivel de división, estas regiones a su vez se dividen en provincias, el cual es gestionado por la alcaldía provincial y finalmente el nivel administrativo mas inferior, el distrito, el cual está regido por el alcalde distrital, para los tres niveles administrativos el periodo de mandato es de cuatro años. El actual periodo legislativo abarca el periodo 2007-2010.

El proceso de creación de una organización administrativa requiere la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión de la inversión pública, que como se pone de manifiesto más adelante se concreta en un nuevo modelo de gestión de proyectos: el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El proceso de descentralización de la gestión pública responde además a la necesidad de acercar dicha gestión a las necesidades reales de la población de cada territorio. Para ello se ha creado el mecanismo el presupuesto participativo que se implementa tres niveles: Local, Provincial y Regional.

Estas dos herramientas configuran un modelo de gestión de proyectos de inversión pública propio de las administraciones públicas peruanas que responde a dos motivaciones principales: Transparencia en la gestión financiera y participación en los diferentes niveles de representación de la población. En esta comunicación se analiza el presente modelo para establecer sus claves de funcionamiento, pero principalmente para analizar las limitaciones que plantea para promover un desarrollo rural sostenible.

Como conclusión se proponen unos lineamientos estratégicos que permitan desarrollar el actual modelo de gestión de proyectos incorporando nuevos criterios, como son el enfoque territorial integrado y el carácter ascendente y endógeno de las propuestas de inversión, para lograr poner en marcha un verdadero proceso de aprendizaje social que contribuya a un desarrollo sostenible y equilibrado de las regiones menos favorecidas del país.

2. Objetivos.

De manera sintética los objetivos de esta investigación se pueden formular como sigue:

- Analizar los mecanismos de inversión y su repercusión en los planes de desarrollo de bienes y servicios a través de los modelos de gestión actual de los gobiernos regionales y locales.
- Proponer lineamientos a favor de un desarrollo equilibrado que aseguren la gestión integral de los bienes y servicios en los planes de los gobiernos regionales y locales.

3. Metodología de análisis

La metodología de análisis de esta comunicación parte de una exposición de las principales características del actual modelo de gestión de los presupuestos de los gobiernos regionales del Perú destinados a la ejecución de proyectos y servicios y su comparación con las

principales características de los procesos de planificación y gestión de iniciativas de desarrollo rural-local sostenible sintetizadas por el Grupo GESPLAN. Esta comparación crítica será la base para proponer unos nuevos lineamientos para la gestión de las iniciativas regionales que se realizará en los siguientes puntos de la comunicación.

A continuación se detallan los apartados que se tratarán en este presente trabajo de investigación:

- Análisis del contexto peruano.

Se realizará una recopilación de la realidad peruana, referente a temas de políticas de inversión; como las políticas de descentralización y análisis de los mecanismos de participación pública, como Sistema Nacional de Inversión Pública y el Presupuesto Participativo, estos puntos son tratados en el apartado cuarto.

- Consideración de las lecciones de experiencia del Grupo GESPLAN.

Por la experiencia del Grupo GESPLAN en políticas de desarrollo rural la metodología que proponen se deriva como parte de los trabajos realizados con la participación de la gente de manera directa y en las cuales se viene dando un enfoque al significado de la forma particular que tienen de trabajar con las comunidades, de este punto trataremos en el apartado quinto.

- Identificación de limitaciones del modelo actual de gestión.

Analizaremos el contexto de estudio dando a conocer las debilidades de las políticas actuales vigentes en el Perú, con el objetivo de proponer sobre estas, las bases integrales de políticas de desarrollo acorde a las necesidades del territorio, tratando siempre en lo posible de cubrir la disparidad existente entre los gobiernos centrales y locales, de este punto se trata en el apartado sexto.

- Propuesta de lineamientos para orientar la gestión de las iniciativas de inversión pública en proyectos.

Finalmente abordaremos el tema de las propuestas con los lineamientos o principios de acción que manifestamos como una base sobre la cual las políticas de inversión peruana deben ser edificadas para la consecución de objetivos a corto, mediano y largo plazo. Estos puntos son tratados en el apartado séptimo.

4. Análisis del contexto peruano.

El Perú es uno de los países más centralizados de la Región. A pesar de poseer más de 2,000 gobiernos municipales, éstos apenas manejan el 5% del presupuesto de la república. El gobierno central concentraba, en el año 2000, el 87% de los ingresos públicos después de las transferencias de ley, frente al 65% en promedio de gobiernos de países medianos y grandes de la Región y 54% en países desarrollados. A nivel del gasto público se daba el mismo comportamiento, para el mismo año, los gobiernos locales, fueron responsables del 12% del gasto total, frente al 34% en América Latina y al 43% en los países desarrollados. (Desplats, 2006).

Durante los intentos de descentralización que se vinieron desarrollando en el Perú, siempre el enfoque utilizado fue de manera unilateral en beneficio directo del Gobierno Central y de los gobiernos colindantes a su jurisdicción, este fenómeno centralista, se produjo debido a la gran necesidad de demanda sobre los bienes y servicios básicos que el proceso de migración acarreó hacia las principales ciudades, centrando toda la gestión administrativa para un grupo de la población.

La descentralización busca una modernización del estado, involucrando en una reforma a la administración pública, que por estos tiempos está siendo claramente marcado por la activa participación de la ciudadanía y el desarrollo de espacios de diálogo y concertación entre los distintos actores involucrados, como son: el Gobierno Central (Nacional), Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, representantes de la sociedad civil, del sector privado y de la cooperación internacional. Este proceso ha permitido la instalación de mecanismos en la administración con el objetivo de hacer más fluido el proceso de las demandas de la población en los diferentes ámbitos de acción, mecanismos como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Presupuesto participativo, específicamente a través SNIP, se busca consolidar los proyectos de inversión, no obstante, este mecanismo limita a muchos municipios la adaptación de sus peticiones hacia un formato SNIP, y con respecto al Presupuesto Participativo, se desarrolla con normas establecidas del Gobierno Central, sobre una base ya diseñada y en la cual las participaciones tienen un enfoque descendente, es decir, los agentes que participan se adaptan al diseño pre establecido; toda esta disparidad entre lo que se dice y lo que se tiene que hacer y falta de capacidad para la gestión de las comunidades campesinas y las administraciones territoriales políticas influyen de manera directa en la disminución de la eficiencia y la eficaz participación de las administraciones locales.

En el ámbito del desarrollo rural hay que considerar también la existencia de las Comunidades Campesinas, que son organizaciones creadas en el siglo XVIII para la gestión de las zonas rurales y que se mantuvo con ligeras variaciones tras la independencia del Perú. Los campesinos de esta organización en muchas zonas rurales marginales (sierra y selva), no son propietarios de las tierras, sino que éstas son bienes comunales que pertenecen al conjunto de la comunidad que habitan en un determinado territorio. Las comunidades campesinas eligen bianualmente una junta directiva que gestiona la administración de las tierras asignándolas a los miembros del lugar según la costumbre tradicional de cada región.

La existencia de las comunidades campesinas genera una duplicidad de sistemas de gestión, que en los años recientes ha sido fuente de numerosos incidentes al entrar en conflicto con el uso tradicional agropecuario y con los nuevos usos del suelo promovidos desde las administraciones públicas: Minería explotaciones forestales, presas hidroeléctricas, transformaciones en regadío. Además, se da la particularidad de que la división política municipal se realizó sin tener en cuenta la división previa en comunidades campesinas por lo que todavía en la actualidad persisten problemas de delimitación de las áreas de competencia de algunas municipalidades.

Las principales actividades económicas del Perú se agrupan en torno a los centros urbanos costeros. La gran conurbación Lima-Callao reúne a la tercera parte de la población del país (que totaliza 28,2 millones de personas según el último censo), es un foco de concentración de servicios de todo tipo y tradicionalmente ha absorbido gran parte de los recursos públicos nacionales para atender a su población.

La estabilidad política conseguida en las últimas décadas, se ha producido por un incremento notablemente en los recursos captados por el Estado al gravar los impuestos las actividades extractivas de la minería y también favorecidos por los productos de exportación, permitiéndonos financiar inversiones públicas a distintos niveles. Nacional, regional y local. El reparto de los impuestos (canon), es una nueva fuente de desigualdad porque las regiones y las localidades que "tienen canon", es decir que cuentan con actividades mineras en su territorio, ven notablemente incrementada su liquidez por la percepción de los tramos regionales y locales de este tributo, mientras que las regiones que no perciben el canon están poco desarrolladas, sufriendo un agravio comparativo que no queda totalmente compensado por el reparto de las inversiones nacionales que en gran medida se dedican a la financiación de grandes obras de impacto nacional.

4.1. Particularidades de la gestión pública

La percepción de la Administración pública por parte de la población condiciona en gran medida las expectativas que se generan en torno a los proyectos públicos de inversión. En palabras del presidente de la república: “cuando explico esto (las diferentes competencias de los gobiernos para ejecución de proyectos) a las comunidades o distritos en el interior del país, al terminar piden igual al gobierno central, dinero para una escuela, para un cerco perimétrico, para una posta médica, porque todavía no se acepta la descentralización y por eso continua una visión virreinal según la cual todo se hace y todo se gasta desde Lima. Se ha descentralizado el dinero pero no se ha descentralizado el pedido. Ahora se debe negociar con los gobiernos regionales y municipios que ya tienen los recursos y las decisiones, porque corremos el riesgo de que si además de entregar los recursos a las regiones y municipios, el gobierno también debiera hacer obras que corresponden a esos niveles, se gaste más de lo que tenemos y vengan el déficit, la inflación y el desorden económico, cosa que ningún peruano quiere”. (García, 2007)

El presidente asume en su discurso una función didáctica para transmitir a la nación la necesidad de adoptar una nueva visión de las relaciones entre la población y las administraciones públicas. Con un tipo de función redistributiva del Estado como una obligación del mismo, que no requiere de colaboración alguna por parte de los beneficiarios para promover iniciativas sostenibles. Se pretende que los gestores públicos aporten soluciones “mágicas” que no comprometan a la iniciativa local

Pese a que se han dado pasos de gigante en la lucha contra la corrupción y se puede afirmar que en la actualidad las AAPP nacionales y regionales tienen un elevado grado de transparencia, la situación es más complicada cuando se trata de pequeños distritos rurales, en los que el grado de instrucción y a veces de alfabetización de la población es bajo.

Para prevenir la corrupción local el sistema electoral peruano facilita la convocatoria de “mociones de censura local” por iniciativa popular; los llamados procesos “revocatorios”. En la práctica la revocatoria es un trámite asumido como normal en los gobiernos locales y la gran mayoría de los alcaldes enfrentan una revocatoria durante su mandato. Este proceso mantiene a las municipalidades en un estado de vigilia electoral permanente. Esta promovido en su mayoría por el candidato perdedor, muchas veces la revocatoria se da al transcurrir un año de mandato, realizado mediante referéndum, trayendo consecuencias múltiples, en los alcaldes el nivel del horizonte alcanzado para la gestión es corto, porque están sometidos a presión para mostrar los resultados tangibles, llegando a ejecutar proyectos de pequeña duración para tranquilizar a la población, es decir obras urbanas., con un periodo muy corto de gestión se pierde el aprendizaje de las funciones y la revocación del alcalde significa revocación también de su equipo, con lo cual, el nuevo alcalde tiene que empezar de cero.

4.2. La Descentralización: Proceso actual en el Perú.

La nueva constitución política del Perú dio paso a un proceso de descentralización de la Gestión pública que cristalizó el 1 de enero de 2003 con la toma de posesión de los primeros gobiernos regionales para un periodo de gobierno 2003-2006. Esta primera legislatura regional constituyó una etapa de aprendizaje en el que tanto la sociedad peruana como los propios gestores fueron conociendo los procedimientos y adaptándose a esta nueva forma de administración.

En palabras del Presidente de la República durante su segundo discurso anual a la nación, menciona que la descentralización:

“Es una reforma democrática que entrega a los pueblos y a sus líderes la decisión y el derecho a la ejecución de las obras, la selección de sus equipos de trabajo”. (García, 2007)

Asimismo; sintetiza la delimitación de las competencias de gestión: “El gobierno nacional debe orientar los grandes objetivos pero tiene sus propias funciones. Es responsable de la defensa nacional, de las fuerzas armadas, del orden público, de la policía nacional, de la estabilidad de la moneda; es responsable de las grandes carreteras nacionales y del sistema eléctrico nacional. El jefe del estado debe garantizar que funcione el congreso que representa al país, la administración nacional de justicia y otras instituciones que dan carácter unitario al Perú. Y los grandes proyectos que exigen el endeudamiento de todo el país. Pero todo lo que está más allá de esos temas debe ser de inmediato transferido a la acción de los gobiernos municipales y de las regiones a los que corresponde promover y atraer la inversión, hacer obras regionales, el manejo de las tierras eriazas, la dirección de la agricultura, la vivienda, la industria, la promoción del turismo, la educación inicial y primaria, la salud preventiva, los caminos regionales y vecinales, la electricidad rural, etc. es la libre iniciativa de las autoridades elegidas y si ellas se equivocan, deben ser sus pueblos los que las rectifiquen”. (García, 2007)

El balance de la primera legislatura de los gobiernos regionales arrojó unos resultados no demasiado positivos demostrando fuertes carencias para acometer las ejecuciones presupuestarias en plazo y forma, teniendo muchas regiones que revertir a la administración nacional elevados porcentajes de la financiación transferida para su gestión.

Este primer periodo de gobierno regional quedó marcado por los bajos niveles de ejecución presupuestaria en los capítulos dedicados a financiación de proyectos de inversión directa.

La transferencia de competencias se realizó mediante una legislación nacional uniforme, que no tomó en consideración la diversidad regional y la diferencia de necesidades de cada región. La experiencia constatada de estas dos legislaturas es que pese al esfuerzo realizado por los gobiernos regionales, éstos carecen todavía de medios adecuados para gestionar sus inversiones directas con solvencia y eficacia.

4.3. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Una de las prioridades del gobierno peruano es la transparencia en la gestión pública, para lo que se ha implementado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), credo en el año 2000 y que se incorporó de manera progresiva en la gestión de las diferentes administraciones públicas (AAPP).

El SNIP creada por ley 27293, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos metodologías y normas técnicas relacionadas con las diversas fases de los proyectos de inversión. (El Peruano, 2008)

Asimismo, establece un marco común de formulación aprobación seguimiento y evaluación de proyectos de inversión para todas las administraciones públicas, buscando respaldar 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 de proyectos.

Los proyectos formulados con arreglo a los “formatos SNIP” son evaluados por el Ministerio de Economía y Finanzas o los órganos regionales correspondientes 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.

Desde sus inicios el SNIP fue objeto de diversas críticas, especialmente de los gobiernos regionales manifestando que inicialmente los técnicos de proyectos de las oficinas públicas de Inversión (OPI) regionales y locales carecían de formación en cuanto a los procedimientos de redacción de proyectos con arreglo a los criterios del SNIP, por lo que la formulación de proyectos de inversión se vio ralentizada por errores formales en la documentación presentada. Además la redacción de proyectos SNIP conlleva un coste adicional para los distritos de pequeño tamaño que carecen de OPI, puesto que tienen que contratar a consultores independientes encargados de la formulación.

Dado que los proyectos son objeto de evaluación, o que se presentan a sesiones de Presupuesto Participativo regional, los organismos proponentes no cuentan con garantías de aprobación, por lo que muchos pequeños distritos abandonan las ideas de proyecto antes de su formulación porque no pueden asumir el costo de la redacción del proyecto en el caso que sea rechazado. La formulación de proyectos puede suponer un porcentaje elevado de los escasos recursos disponibles en una municipalidad pequeña. Trabajos de investigación de campo desarrollados durante el año 2009 ponen de manifiesto que los pequeños municipios perciben el SNIP como una traba burocrática que frena e incluso paraliza la inversión local. (Salvo; 2009)

La centralización de los procesos de evaluación supone un freno a la operatividad del sistema, ya que transcurre demasiado tiempo entre la presentación del proyecto y la aprobación de la asignación financiera correspondiente. Se da la paradoja de que regiones y distritos que reciben una importante financiación por canon y sobrecanon se ven privados de su utilización por no disponer de los perfiles de proyecto debidamente formulados con arreglo al procedimiento SNIP.

A medida que se implementó el procedimiento se detectó que las instituciones de gobierno (local, provincial y regional) carecían de profesionales adecuadamente formados para la redacción de proyectos en formato SNIP, por lo que se promovieron programas de formación en colaboración con diferentes universidades. Los gestores regionales contactados manifiestan que el proceso de aprobación de un proyecto de inversión de tamaño medio puede tomar entre 3 y 9 meses desde que se toma la decisión hasta que se obtienen todos los permisos para iniciar la ejecución.

4.4. El Presupuesto participativo.

Es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. Comisión permanente del congreso de la república del Perú (2003).

La Ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión. Comisión permanente del congreso de la república del Perú (2003).

La Ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. También permite optimizar el uso de los recursos a

través de un adecuado control social en las acciones públicas. Comisión permanente del congreso de la república del Perú (2003).

Asimismo, el presupuesto participativo está regido por principios rectores:

- **Participación:** Los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil, en la programación de su presupuesto, en concordancia con sus planes de desarrollo concertados; así como, en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.
- **Transparencia:** Los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales son objeto de difusión por los medios posibles de información, a fin de que la población pueda tener conocimiento de ellos.
- **Igualdad.** Las organizaciones de la sociedad tienen las mismas oportunidades para intervenir y participar sin discriminaciones de carácter político, ideológico, religioso, racial o de otra naturaleza, en los procesos de planificación y presupuesto participativo.
- **Tolerancia:** Es la garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, visiones y posturas de quienes conforman la sociedad, como un elemento esencial para la construcción de consensos.
- **Eficacia y eficiencia:** Los gobiernos regionales y gobiernos locales organizan su gestión en torno a objetivos y metas establecidos en los planes concertados y presupuestos participativos, desarrollando estrategias para la consecución de los objetivos trazados y con una óptima utilización de los recursos.
- **Equidad:** Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial.
- **Competitividad:** Los gobiernos regionales y gobiernos locales tienen como objetivo la gestión estratégica de la competitividad. Para ello promueven la producción y su articulación a los ejes de desarrollo o corredores económicos, así como la ampliación de mercados interno y externo, en un entorno de innovación, de calidad, de alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado
- **Respeto a los acuerdos:** La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en el compromiso del cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados.

El presupuesto del Sector Público Peruano del 2005 fue de S/. 49 117 millones, que representa el 19,9% del PBI equivalente a unos US\$ 15 mil millones. El componente estructural del gasto, es decir, aquellos egresos que no intervienen directamente en la prestación de los servicios públicos estatales y que la modificación de sus patrones de gasto requiere de cambios estructurales llegando inclusive a ser necesario una Reforma de la Constitución Política del Estado (en el caso de las pensiones por ejemplo) es casi 42%. La deuda externa e interna representa un 27% del presupuesto total y el gasto previsional equivale a un 15% aproximadamente. Del 58% restante, el 78% (es decir, un 45% del presupuesto total) de los gastos de funcionamiento están orientados a financiar los Gastos Corrientes y el 22% (es decir, un 13% del presupuesto total) a los Gastos de Capital. (Shack; 2005)

La Ley Marco del Presupuesto Participativo N°28056 establece las disposiciones generales para el desarrollo de esta herramienta de planificación presupuestaria, por la cual la ejecución de una parte de los proyectos de inversión pública en Perú, es decidida de manera directa por la población de los territorios. Esta Ley faculta al poder ejecutivo para

regular los procedimientos operativos para la puesta en marcha del presupuesto participativo.

La puesta en práctica del presupuesto participativo se realiza en tres niveles: Presupuesto participativo distrital, gestionado por las Municipalidades Distritales, presupuesto participativo provincial, gestionado por las Municipalidades Provinciales y el presupuesto participativo regional, gestionado por el Gobierno Regional. Para cada nivel de participación se han definido procedimientos operativos que comparten los siguientes principios metodológicos:

Unas reuniones previas preparatorias en las que los gestores del proceso informan a los actores convocados acerca de los requisitos para la proposición de proyectos (1), un periodo de recepción de propuestas de proyectos (2), un proceso de evaluación defensa y selección de proyectos para su ejecución (3).

Tras este proceso la Administración Pública correspondiente adquiere el compromiso de ejecutar los proyectos aprobados y es vigilada en el ejercicio de sus responsabilidades por una comisión de seguimiento del Presupuesto Participativo designada por los actores presentes en las sesiones de selección de proyectos.

Las sesiones públicas del Presupuesto Participativo se realizan en los meses de mayo y julio; quedando aprobado a finales de julio el presupuesto de ejecución de proyectos de inversión para el año siguiente. En dichas sesiones participa un amplio número de representantes de la sociedad civil. En el caso de Presupuesto participativo regional se convoca a alcaldes, dirigentes comunales, asociaciones de empresarios, asociaciones culturales y de vecinos, representantes del sector educativo, etc.

Estos representantes seleccionan mediante diferentes procesos de elección los proyectos que consideran prioritarios para la región de entre una lista de proyectos propuestos por el equipo técnico organizador del proceso. De este modo la participación de los representantes regionales se reduce sólo a la selección de entre los proyectos propuestos, pero no garantiza que un participante en el proceso pueda hacer llegar sus propuestas de modo efectivo. Los proyectos propuestos al Gobierno Regional son evaluados por el equipo técnico de la OPI, que selecciona un primer listado de proyectos a presentar al proceso.

5. Consideración de las lecciones de Experiencia del Grupo GESPLAN.

Existen mecanismos de participación pública con un desarrollo integral que se están llevando a cabo y que están favoreciendo a las sociedades en las decisiones de inversión en bienes y servicios, donde los planes están hechos por el consenso y a favor de la mayoría, este es el modelo que proponemos, un modelo con una base de lineamientos consolidados en la verdadera participación de las partes involucradas permitiendo gestionar a las localidades su propio desarrollo, con un enfoque ascendente favoreciéndolas con proyectos más equilibrados e integrales con criterios de priorización en las demandas. Con esta medida se busca favorecer esa disparidad para la integración de los gobiernos regionales y locales para la consecución de objetivos comunes sólidos hacia el desarrollo.

5.1. Consideración del desarrollo regional integrado

Sin existir un modelo universalmente aceptado, sí existen algunos términos clave que permiten delimitar con más exactitud lo que representa la planificación del desarrollo local integrado (Alier et al., 2001) estos son los siguientes:

- **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 vinculada a un lugar de vida y utilizar como palancas de desarrollo la historia, la identidad, la cultura y la economía comunes a sus habitantes.

- **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.
- **Integrado:** El desarrollo local no puede limitarse a medidas sectoriales aisladas, sino que debe priorizar las intervenciones que agrupen a los distintos agentes de los 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:** En 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.
- **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.

5.2. Consideración del modelo de planificación del proceso

Teniendo en cuenta los cuatro modelos de planificación establecidos por Friedmann (1988) y adaptados al contexto latinoamericano por el grupo GESPLAN (Salvo, 2004 y Cazorla, 2005), se puede asumir que el modelo iniciado por el Presupuesto Participativo Regional pretende implantar un proceso de aprendizaje social, pero en la práctica comparte gran parte de las características del modelo de reforma Social.

El Aprendizaje Social es una absorción bidireccional, por un lado los habitantes de la región hacen suyo el plan propuesto por los planificadores, involucrándose en el proceso de creación del mismo, y por otro los planificadores absorben a la población implicada en el proceso de la planificación final. (Mumford, 1938) Sus cuatro características principales son:

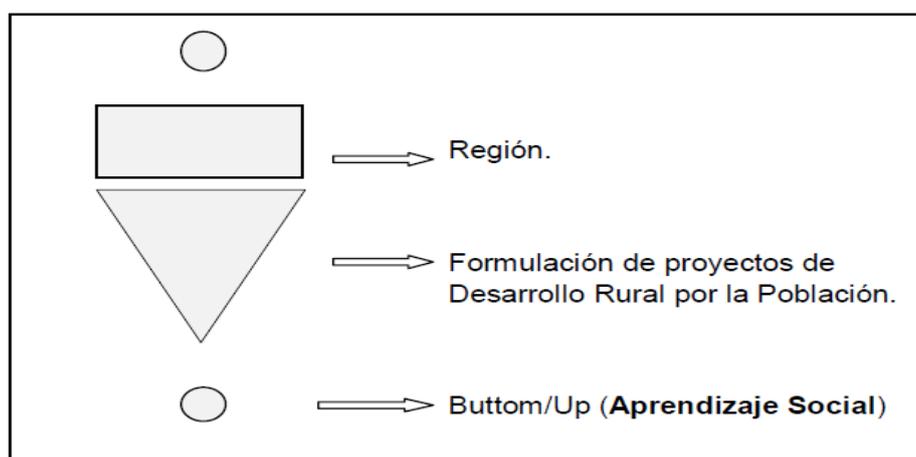
- Es un modelo bidireccional: El aprendizaje social no es directivo, sino que se produce un aprendizaje mutuo tanto por parte de la población afectada como por parte de los planificadores. Este modelo rechaza la planificación descendente de otros modelos expuestos, en los que los planificadores se limitan a imponer soluciones a la población. No obstante, en el proceso natural de aprendizaje social es el planificador el que presenta a la población afectada una primera propuesta sobre la que se establece el proceso de diálogo.
- La planificación se fundamenta en la acción: El conocimiento del planificador de aprendizaje social no sólo debe ser un conocimiento experto sino también experimentado, para que pueda considerarse un conocimiento completo. Para ello se requiere una actividad constante de acercamiento entre la población, para que se den las “transacciones” de conocimientos y se produzca dicho aprendizaje mutuo.

- Las personas afectadas se ven involucradas: Pues son ellas quienes tienen el control de todo el proceso de toma de decisiones y quienes condicionan el proceso participativo, puesto que “la participación no es una metodología que se pueda alcanzar por maniobras del equipo o de los recursos; debe realizarse de acuerdo con la gente” (Oakley, 1993).
- Condiciona la aplicación de las políticas: La participación no es una consecuencia de la decisión política sino que las políticas y sus iniciativas son una consecuencia del proceso de participación; la planificación es algo resultante del proceso de aprendizaje desarrollado. (Friedmann, 1973; Cazorla, 2000).

La disposición de la población local es fundamental en los procesos de planificación regional, esto es planteado como un modelo de aprendizaje, donde la población descubre gradualmente la manera de implicarse, de un modo similar al aprendizaje de una persona a lo largo de su vida desde la infancia.

La acción del Aprendizaje Social implica un proceso de cooperación dentro de una colectividad. Estos grupos son estructuras relativamente cambiantes dentro del conjunto mayor al que pertenecen.

Grafico Nº 01. Consecución de objetivos a partir del aprendizaje social.



Fuente: Elaboración propia Grupo GESPLAN 2009.

También hay que destacar que estos grupos no son entidades estáticas, sino que están sujetas a continuo cambio, puesto que el devenir de las acciones y el aprendizaje asociado a ellas, influye en las motivaciones de cada uno de sus miembros en la medida en que se ven afectados por ellas.

El aprendizaje social implica los denominados agentes del cambio quienes ayudan, fomentan e intervienen en los pasos necesarios para provocar un cambio de la realidad. Estos aportan conocimiento formal a la continua práctica social de su "grupo cliente". Para ser efectivos, los agentes del cambio deben desarrollar una relación transactiva con su cliente, dirigida a un aprendizaje mutuo (Schein, 1969; Friedmann, 1973).

6. Resultados.

Después de analizar el contexto de estudio en las políticas peruanas se pudo comparar el modelo de gestión derivado del modelo SNIP con el Presupuesto Participativo, los cuales arrojan las siguientes limitaciones como resultados

- Se promueve una representatividad territorial homogénea que es adecuada para una toma de decisiones democrática, pero no se tiene en cuenta la fuerte disparidad de niveles de desarrollo existentes entre los diferentes territorios de cada región. Por lo que el proceso de representación territorial favorece a los territorios con concentración de población a la hora de priorizar las inversiones que no siempre son los menos favorecidos.
- El carácter endógeno de las propuestas sólo se sustenta en la participación de los actores locales y no es un principio rector del proceso. Por ello no existen garantías de que las inversiones contribuyan a la valorización de los recursos internos del territorio, y es frecuente que se orienten a la captación de recursos externos o que fomenten el desarrollo global de la región mediante el desarrollo de unos pocos centros económicos a los que tiene que emigrar la población del resto de la región.
- Los proyectos de inversión se consideran como propuestas independientes y no se plantea la necesidad u obligatoriedad de promover sistemas de proyectos o programas con un impacto territorial determinado que refuercen la coherencia y las sinergias entre las diferentes actuaciones. Con este sistema la inversión pública salpica el territorio sin un objetivo de desarrollo global.
- El proceso participativo no garantiza por sí mismo un proceso ascendente en el que las decisiones emanen de la constatación de las necesidades reales de la población beneficiaria. El proceso de planificación del presupuesto participativo no contempla la cooperación entre los actores locales como un principio del desarrollo local. Sólo plantea la prestación de un soporte externo a la población local para orientar la toma de decisiones, pero ésta se orienta sólo a la priorización de las acciones de inversión pública. El proceso se repite anualmente sin contemplar la retroalimentación de la información y la evaluación de los resultados como unos principios rectores del proceso. Además la comisión de seguimiento también se renueva con cada ejercicio presupuestario y su misión es la rendición de cuentas frente a los actores participantes. De este modo no se puede considerar la sostenibilidad de las actuaciones emprendidas ni un proceso de aprendizaje propio de la región.
- El proceso indicado de los Presupuestos Participativos supone una toma de decisiones democrática, pero no garantiza la coherencia territorial de las decisiones tomadas, sino que son las mayorías las que deciden la ejecución de los proyectos. Pese a que se puede presuponer que los actores convocados que se personan al proceso lo hacen con mentalidad de servicio público y buscando el bien global de la región, no se puede garantizar que sea así, y en la práctica también cabe que se formen grupos de presión que busque únicamente la satisfacción de intereses particulares. Por lo tanto se carece de un sistema de gestión de la inversión que promueva el desarrollo regional integrado y la promoción de la igualdad de oportunidades.
- Adicionalmente el sistema SNIP plantea una limitación adicional que es la necesidad de que las propuestas de inversión planteadas en las sesiones de presupuesto participativo regional se encuentren formuladas con arreglo a unos procedimientos concretos establecidos por el gobierno Nacional, por un profesional debidamente acreditado. La escasez de estos profesionales en las zonas menos favorecidas de la mayoría de las regiones hace que se tenga que recurrir a profesionales externos con escasa vinculación a los territorios. Además el pago de sus honorarios profesionales es una limitación para la propuesta de inversión de los distritos rurales más pequeños que se ven obligados a destinar una parte importante de sus escasos recursos para pagar la redacción de un proyecto que tiene pocas posibilidades de ser aprobado en una asamblea regional en la que su representación es muy minoritaria.

7. Conclusiones.

El proceso de descentralización de la administración pública peruana sitúa a los gobiernos regionales en una situación muy adecuada para liderar una política pública de desarrollo regional equilibrado fundamentada en la solidaridad interna. Como conclusión de esta investigación preliminar se proponen nueve lineamientos o principios de acción que deben orientar la gestión de los programas de desarrollo de los gobiernos regionales para contribuir a aprovechar esta oportunidad histórica.

Los autores son conscientes que la siguiente formulación parte de la reflexión sobre un proyecto piloto desarrollado en una de las 25 regiones peruanas, que pese a ser representativa de una realidad territorial más amplia, como son el conjunto de las regiones de sierra (las más numerosas del Perú) no deja de constituir un caso particular. Por ello las conclusiones se limitan a una propuesta de líneas de acción y no constituyen una formulación definitiva. Se reconoce que esta comunicación constituye el primer paso de un proceso de investigación más amplio, que parte de una reflexión inicial de las necesidades de desarrollo regional peruanas y de la validación de unos postulados teóricos desde una experiencia inicial, como se ha hecho. Queda pendiente una validación más amplia en el conjunto del territorio nacional. Dicha validación partirá de las conclusiones iniciales de esta investigación que supone la primera concreción de una propuesta de modelo de desarrollo que se verá completada cuando se finalice el proceso de investigación.

Los resultados alcanzados hasta el momento tienen una entidad suficiente que justifica su publicación. Esta publicación además es necesaria para atraer a otros grupos de investigación y poder acometer la validación a nivel del conjunto de la nación que necesariamente requiere de la participación de un equipo de trabajo más amplio. Los nueve lineamientos o principios de acción propuestos son:

7.1. Consideración global

Se hace necesaria una reconsideración global de la disparidad de desarrollo territorial en el Perú y de la Dualidad Costa-Sierra (o Costa-Selva) más profunda que la que ya se viene realizando desde la puesta en marcha del programa Sierra Exportadora (El peruano, 2006) que reduce las alternativas de desarrollo de las regiones menos favorecidas a la exportación de materias primas agrícolas. Pues el desarrollo regional equilibrado debe asumirse como una responsabilidad prioritaria de gobierno asentada en la solidaridad nacional y regional.

7.2. Consideración del modelo de planificación.

Se debe iniciar un proceso de formación de los gestores regionales para suscitar la reflexión acerca del modelo de planificación intrínseco en sus políticas y programas, como paso para facilitar el cambio hacia actuaciones concretas que mejoren la gestión de los programas de inversión regional en proyectos de obras y servicios. Una adecuada formación de los gestores permitirá impregnar a las organizaciones públicas de una filosofía de Aprendizaje Social que se promueva hacia otros actores regionales y locales.

7.3. Visión plurianual.

Consecuencia de lo anterior será introducir una visión de la acción pública como un ejercicio plurianual que no busque el agotamiento de los presupuestos anuales como medio principal de rendición de cuentas hacia los ciudadanos sino que se enfoque en una gestión a medio plazo que abarque una legislatura (4 años) completa.

La gestión pública debe contemplar una visión plurianual de las iniciativas y para ello tiene que introducir procedimientos de evaluación de resultados independientes de los mecanismos de control financiero, que se centren en el seguimiento y evaluación de

resultados y en la documentación de las experiencias para su transferencia dentro de la organización de gestión regional y hacia otras regiones.

7.4. Coherencia territorial.

La gestión pública debe buscar criterios de coherencia territorial tratando de definir sub zonas de actuación dentro de una misma región en función de problemáticas comunes o de elementos diferenciadores que aglutinen un cierto territorio en torno a un elemento diferenciador de la identidad común que sirva como eje de desarrollo del territorio.

De esta manera se facilitará la participación y la cooperación entre las entidades administrativas menores (Municipalidades y Comunidades Campesinas). Los criterios de coherencia territorial serán también la base para plantear criterios de solidaridad financiera regional.

Considerar territorios homogéneos facilitará la participación de la población y el diagnóstico de estrategias de una manera más precisa puesto que se abordarán problemáticas comunes a toda la población afectada

7.5. Principio de solidaridad financiera.

La gestión pública debe asumir como propio el criterio de la reducción de la desigualdad entre territorios y el criterio de generación de igualdad de oportunidades. Así la financiación pública debe gestionarse de manera solidaria llevando la inversión pública allí donde sea más necesaria y donde su efecto tenga más posibilidades de generar sinergias con otras financiaciones nacionales locales o de la iniciativa privada local, con el fin de multiplicar el impacto a favor del desarrollo regional.

7.6. Valorización de los recursos locales.

La inversión debe orientarse en cada territorio en función de los recursos locales. La identificación de estos recursos será más precisa en función de territorios homogéneos. De este modo se pueden desarrollar estrategias de desarrollo comunes que participen la colaboración de todos los distritos o comunidades afectados por una iniciativa, pasándose de una competencia por los recursos públicos a una colaboración en el aprovechamiento de los beneficios que pueda aportar la inversión. El desarrollo de cadenas productivas (no sólo agrícolas sino también manufacturas, turísticas o ambientales) será más fácil cuando la identificación de los recursos se vincule a la identidad territorial de la zona de ejecución de los proyectos.

7.7. Priorizar las inversiones que generen sinergias

Los recursos públicos son limitados y más en el ámbito de los gobiernos regionales, por ello se hace necesario priorizar los proyectos que generen sinergias con los recursos locales, que se hayan identificado como estratégicos en cada territorio. De esta manera se puede incentivar la inversión privada y la fijación de capital en los territorios.

Además se deben buscar sinergias con otras iniciativas de inversión nacionales locales e internacionales, con el fin de orientar a éstas según el diagnóstico territorial regional formulado con criterios de coherencia territorial, solidaridad, valorización de los recursos locales y proyección plurianual.

7.8. Fomento de organizaciones locales permanentes subregionales.

Las entidades locales (municipios y Comunidades Campesinas) deben promover formas permanentes de cooperación territorial en la gestión dentro de los territorios homogéneos que ellos mismos decidan con el apoyo de los gestores regionales. Estos mecanismos de

cooperación permanente en la gestión deberán orientarse a la profundización en el diagnóstico territorial y la identificación de oportunidades de inversión y a fomentar la integración territorial de los planes de desarrollo comunales y distritales, que se vienen formulando de manera aislada.

7.9. Apoyo para la gestión de proyectos.

El gobierno regional debe proveer a los territorios de un apoyo suficiente para la formulación de perfiles de proyectos y proyectos globales propios. Dado que los distritos rurales suelen carecer de los recursos necesarios para la contratación de personal técnico, se debe brindar un apoyo técnico que facilite el acceso a profesionales independientes que se integren en la gestión territorial apoyando la formulación de proyectos desde los diagnósticos territoriales locales más precisos.

8. Referencias

- Alier, J.L.; Cazorla, A.; de los Ríos, I. (2001). Los proyectos de desarrollo en un ámbito local urbano y su relación con el capital social. En: La Ingeniería de Proyectos en España. Estado y tendencia. Zaragoza: Ed. J.L Cano. AEIPRO.
- Cazorla, A. (2005). Cátedra, escuela superior de ingenieros agrónomos. Grupo GESPLAN y Universidad Politécnica de Madrid.
- Cazorla, A. (2000). La sensibilidad social en los proyectos de ingeniería en el medio rural. En Actas del V International Congress of project engineering. Lérida: Asociación Española de ingeniería de Proyectos.
- Comisión permanente del congreso de la república del Perú. (2003) Ley marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056. D.S. N° 171-2003EF.
- Desplats, Gustavo. (2006). El presupuesto participativo y el estado. El peruano. (2008) Ley que crea el sistema nacional de inversión pública. Diario oficial del Perú. Recuperado el 31 de Marzo de 2010
- Friedmann, J. (1973). The Future of the Urban Habitat. In Donald McMister, ed., A New Focus for Land Use Planning. Washington, DC: National Science Foundation Press, 96-134.
- Friedmann, J. (1988a). Live Space and Economy Space: Essays in Third World Planning. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- García P, Alan. (2007). Discurso del presidente constitucional de la a la república del Perú. 28 de Julio 2007.
- Mumford, L. (1938). The Culture of Cities. Neva York: Harcourt, Brace and Co.
- Oakley, P. (1993). Proyectos con la población: La práctica de la participación en el desarrollo rural. Colección Informes OIT n° 35. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Organization Development. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Salvo M, Miguel. (2004). Cátedra, escuela superior de ingenieros agrónomos. Grupo GESPLAN y Universidad Politécnica de Madrid.
- Salvo M, Miguel. (2009). Programa Regional de Inversiones y servicios de Yauyos. Proyectos de Desarrollo Rural Integrado, Grupo GESPLAN y Universidad Politécnica de Madrid.
- Schein, E. H. (1969). Process Consultation: It's Role in
- Shack Y, Nelson (2005). Perspectiva de género en la construcción del presupuesto participativo en el Perú. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.