



Cuadernos PNUD

Serie Desarrollo Humano N°12

Plan, Presupuesto y Proyecto

Un aporte para la gestión regional y local

**Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo
Lima - Perú
2007**





Cuadernos PNUD

Serie Desarrollo Humano N° 12

PLAN, PRESUPUESTO Y PROYECTO

Un aporte para la gestión regional y local

Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD - Perú



PLAN, PRESUPUESTO Y PROYECTO: Un aporte para la gestión regional y local.

Hecho el depósito legal: 2007-13618
ISBN: 978-9972-612-28-2

Copyright ©, 2007.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Av. Benavides 786, Miraflores. Lima 18 Perú
Correo electrónico: INDH-redperu@pnud.org.pe
www.pnud.org.pe

Primera Edición: Diciembre 2007.
Tiraje: 1,000 ejemplares



Impresión:
Imprenta San Miguel S.R.L.
Esperanza 394 Miraflores

Lima, Perú

Este documento puede ser reproducido en cualquier medio, citando la fuente. Su contenido no representa necesariamente el punto de vista del PNUD, ni de las instituciones o personas que han colaborado en su formulación.

PRESENTACIÓN

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Perú ha adoptado al proceso de descentralización como una de las áreas de acción y aplicación del enfoque del desarrollo humano. Desde esta perspectiva, a lo largo del presente año ha suscrito varios Convenios con diferentes Gobiernos Regionales a los que les viene prestando apoyo técnico. En todos ellos, al igual que en los gobiernos locales, se hace cada vez más sentida la necesidad de resolver el «cómo gerenciar procesos de desarrollo descentralizados sostenibles». Esta demanda se hace más perentoria con la exigencia del gobierno nacional de formular, ejecutar y monitorear Planes Concertados de Desarrollo, Presupuestos Participativos y Planes de Desarrollo Institucional por los Gobiernos Regionales y Municipales.

Los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano que hemos elaborado y las acciones de asesoramiento y capacitación que a partir de ellos venimos realizando forman parte de la corriente que reclama tanto postulaciones conceptuales como el uso de herramientas metodológicas adecuadas. Si recordamos, en el Informe del 2002 se tuvo como tema central el aprovechamiento de las potencialidades, a través de la mejor y más sostenible utilización de los recursos naturales, institucionales y humanos en los diferentes ámbitos nacionales. De la misma forma, en el Informe del 2005 se tuvo como tema central impulsar la competitividad de las cadenas productivas que se van armando desde lo local hacia lo nacional e internacional, pasando por el nivel regional. En nuestro más reciente Informe del 2006, se trató el tema de la descentralización desde una perspectiva orientada a reforzar los valores ciudadanos y de establecer determinadas pautas para la gestión regional y local.

Este es el marco para la publicación del presente Cuaderno PNUD, Serie Desarrollo Humano No.12 titulado «*PLAN, PRESUPUESTO Y PROYECTO, un aporte para la gestión regional y local*» que tiene como antecedente al Cuaderno PNUD publicado en febrero del 2007 sobre los «Instrumentos Metodológicos: Sistema de Información para el Desarrollo Local – SIDEL», que está fundamentalmente dirigido al tema de los diagnósticos que se requieren para formular Planes y Políticas de desarrollo local.

Concedor de la prioridad programática que se le brinda a la descentralización en las agendas oficiales; a los esfuerzos articuladores de los Gobiernos Regionales y Municipales, que se expresan en la constitución de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales y en la conformación de Redes y Mancomunidades Municipales para el tratamiento conjunto de proyectos y normas de interés común; así como a la creciente demanda técnica que



crea la disponibilidad de recursos financieros en las regiones; es que sentimos el valor agregado que aporta modestamente esta publicación al haber ensamblado metodológicamente las categorías y secuencias lógicas conformadas por el ciclo que conforman secuencialmente los Planes de Desarrollo Concertados, los Presupuestos Participativos y los Proyectos de Inversión, en vez de tratarlos de manera independiente.

Como todas nuestras anteriores publicaciones, ésta también pretende aportar al debate nacional algunas reflexiones dirigidas a buscar que los peruanos gocen del bienestar que se merecen.

Jorge L. Chediek
Representante Residente
PNUD – Perú



PREÁMBULO

Tomar decisiones acertadas para validar proyectos de inversión y normar el desempeño de las organizaciones que tendrán que operarlos, exige la aplicación de un aparato metodológico capaz de evaluar certeramente los escenarios donde se piensa desarrollar dichos proyectos. Se trata de un arte y una técnica que sumada a una predisposición política asegura la incorporación de los proyectos y normas dentro de planes de desarrollo y programas presupuestales, cuyo mayor valor estribaría en haberse concebido de forma participatoria con representantes de los actores sociales y económicos involucrados. Por lo tanto, disponer de eficientes planes de desarrollo es una condición elemental para arriesgar inversiones y construir vías de acción estratégicamente seleccionadas.

En ese sentido, los esfuerzos para generar procesos de desarrollo sostenidos en los diferentes estratos territoriales o sociales son tan cruciales que no deben someterse al azar ni únicamente al funcionamiento de los mercados. Los gobiernos regionales y locales en su gestión cotidiana, sienten –pues están muy cerca de la realidad- la importancia de consolidar procesos que permitan una explotación y aprovechamiento racional y equitativo de los diferentes recursos que disponen. Es con éstos propósitos, de una convocatoria ordenada, que reclama la formulación de los planes y programas que se inscribe el presente **Cuaderno PNUD Serie Desarrollo Humano No.12 «Plan, Presupuesto y Proyecto: un aporte para la gestión regional y local»**.

El documento consta de cinco secciones y un grupo de anexos. El Capítulo I plantea los alcances del documento y algunos argumentos que sustentan el enfoque del desarrollo humano para abordar los Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos y los Proyectos. El Capítulo II es el eje del Cuaderno en tanto que propone la lógica y los procedimientos que facilitan el manejo articulado de los Planes, Presupuestos y Proyectos. Incluye criterios con los cuales debieran enlazarse los diferentes planes parciales como el de: Competitividad, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Institucional, Desarrollo Rural entre otros, con el Plan de Desarrollo Concertado.

En los Capítulos III, IV y V, se sistematizan, comenta y analiza algunas normas y procedimientos, vinculadas al manejo del Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y los Proyectos de Inversión respectivamente. Finalmente, en los anexos se presentan algunas herramientas y regulaciones útiles para el diseño, ejecución y seguimiento de los Planes Concertados, los Presupuestos Participativos y los Proyectos de Inversión Pública.



Mis colegas **Raúl Lizarraga Bobbio** y **José Arias Vera**, miembros de la Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, principales autores de este documento, señalan que el documento se nutre de metodologías realizadas por varias instituciones comprometidas con el desarrollo regional y local, como son, OXFAM – GB; RED – Perú, CARE – Proyecto Fortalece, el Grupo Propuesta Ciudadana, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo – SNV, la GTZ de Alemania y la Red de Municipalidades Rurales del Perú-REMURPE. Aprovecha también, de las experiencias adquiridas por el PNUD en diferentes frentes de cooperación técnica con varios Gobiernos Regionales y Municipales.

Por otra parte, recoge varios de los interesantes planteamientos que surgieron de seminarios realizados durante el proceso de formulación del Informe sobre el Desarrollo Humano, Perú 2006 titulado «Hacia una Descentralización con Ciudadanía». En todos estos campos ha sido notoria la demanda de las organizaciones regionales y locales, públicas y particulares, por contar con mejores herramientas de planeamiento y programación de inversiones. Este Cuaderno trata, dentro de sus limitaciones, de aportar en ese sentido.



Luis Vargas Aybar

Coordinador
Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano
PNUD - Perú

CONTENIDO

CAPÍTULO I: CONTEXTO

1. Propósitos, justificación y alcances _____ 9
2. Enfoque: Desarrollo Humano y Descentralización _____ 11
3. La Red Institucional que envuelve a los procesos de planeamiento estratégico _____ 13

CAPÍTULO II: EL PROCESO DEL PLANEAMIENTO: PLAN, PRESUPUESTO Y PROYECTOS

1. Contenido y secuencia de los Planes de Desarrollo y Presupuestos Concertados _____ 15
2. Retroalimentación de los Procesos de Planeamiento Estratégico _____ 17
3. Planes sectoriales o parciales y su relación con el Plan de Desarrollo Concertado _____ 18
4. Hacia la conformación de Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico _____ 30

CAPÍTULO III: MANEJO DE LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS

1. Consideraciones previas _____ 33
2. Fase preoperativa _____ 34
3. Elaboración de diagnósticos _____ 35
4. Establecimiento de la visión del desarrollo _____ 38
5. Definición de los ejes del desarrollo _____ 39
6. Establecimiento de objetivos y metas _____ 40
7. Formulación de estrategias vinculadas a los objetivos y metas _____ 41

CAPÍTULO IV: MANEJO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

1. El Presupuesto Participativo _____ 43
2. Requisitos operativos y normatividad _____ 43
3. Proceso para la formulación de los Presupuestos Participativos _____ 46
4. Análisis del desempeño de los Presupuestos Participativos _____ 55
5. El Presupuesto por Resultados _____ 57

CAPÍTULO V: MANEJO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

1. Consideraciones básicas _____ 59
2. El Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) _____ 63
3. Esquema general de un Proyecto de Inversión Pública al Nivel de Perfil _____ 65



4. Normatividad básica del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) _____	73
5. Criterios e indicadores para calificar la rentabilidad social y la sostenibilidad de un Proyecto de Inversión Pública (PIP) _____	74
6. Criterios para priorizar y articular entre sí Proyectos de Inversión Pública _____	79

ANEXOS 83

- Anexo I: Diagnóstico para el desarrollo de capacidades municipales	85
- Anexo II: Características diferenciales de los proyectos de inversión pública de acuerdo a sus niveles _____	89
- Anexo III: Listado de Anexos y Formatos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) _____	91
- Anexo IV: Esquemas básicos referenciales para la calificación y priorización de impactos de proyectos _____	95
A. Matriz de calificación y priorización de impactos de los proyectos	
B. Matriz de apreciación cualitativa de la priorización de los impactos de proyectos y de estrategias para su realización	
C. Notas técnicas de la Matrices A y B	
- Anexo V: Aplicación para hallar el Valor Actual Neto a Precios de Mercado (VANP) y la Tasa Interna de Retorno (TIR) de un Proyecto _____	103



CAPÍTULO I. CONTEXTO

1. Propósitos, justificación y alcances

La descentralización económica y político – administrativa tiene una posición relevante en las agendas públicas y privadas, porque interpreta una de las aspiraciones colectivas más sensibles en nuestro país. Bajo este principio, cada nivel territorial de Gobierno tendrá que cumplir con los mandatos que la ley determina. Los Gobiernos Distritales y Provinciales deberán satisfacer demandas por servicios sociales básicos y proyectos productivos que afectan a las comunidades locales con las cuales se relacionan muy directamente. Los Gobiernos Regionales tratarán de promover o consolidar cadenas productivas que funcionan con mayor eficiencia por sus «economías de escala». Carreteras interprovinciales, redes de atención especializada en salud pública, sistemas de integración energética, circuitos turísticos inter regionales y grandes proyectos de riego amparan este precepto. El Gobierno Nacional asumirá el manejo de las Relaciones Internacionales, de la Defensa Nacional y de las Políticas Macroeconómicas o Macrosociales, que debieran tener como marco un «Proyecto Nacional» alimentado por las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y por los Objetivos de las Metas del Milenio auspiciadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Seis factores tendrían que incorporarse, con innovaciones, en los procesos descentralizadores, en el contexto de las reformas del Estado en general y del Poder Ejecutivo en particular:

- Mecanismos que hagan efectiva la participación de las organizaciones sociales representativas en los Planes y Presupuestos Concertados, así como en la vigilancia del comportamiento de los gobiernos regionales y locales.
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que oriente la dinámica de la articulación de mercados, el uso eficiente de las potencialidades locales y la estructura de una red sostenible de asentamientos humanos.
- Políticas dirigidas a impedir el creciente deterioro del ambiente y la progresiva destrucción masiva de nuestros recursos naturales y culturales.
- Establecimiento o consolidación de derechos y obligaciones propios de una democracia plena.
- Definición coherente y precisa de los roles de la Secretaría de Descentralización, del Consejo Nacional del Ambiente, del Consejo Nacional de la Competitividad y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Reforzamiento técnico y soporte político de los esfuerzos dedicados a la formulación y realización de Planes de Desarrollo Concertado; en tanto se asuma como un instrumento que facilita establecer consensos sobre un mejor destino de las poblaciones.

El Cuaderno tiene el objetivo central de difundir y promover un conjunto de metodologías con los cuales formular Planes de Desarrollo Concertado, Presupuestos Participativos y Proyectos con un enfoque integrador en el sentido de como cada uno de estos instrumentos de gestión responde a la secuencia Plan – Presupuesto – Proyecto. Este enfoque es relativamente innovador, considerando que una proporción mayoritaria de los trabajos



que tocan estos tres instrumentos generalmente los abordan de manera separada y sin un contexto social que les otorgue cierto sentido de desarrollo hacia el mediano plazo por lo menos.

El Cuaderno reconoce la existencia de dos restricciones y una paradoja. La primera restricción se refleja en el hecho de que los presupuestos limitan el gasto en personal (propio o subcontratado) dedicado a formular planes, presupuestos y proyectos consistentes. La segunda restricción se refiere a que los parámetros técnicos y financieros del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para validar proyectos han sido, en general, extremadamente rígidos, aún cuando vienen flexibilizándose desde inicios del 2007. La paradoja consiste en que las carencias de cuadros técnicos y recursos logísticos en los gobiernos municipales y regionales para formular o ejecutar inversiones, contrastan con un crecimiento inédito de recursos financieros derivados de determinadas transferencias directas, así como de los cánones, regalías y Fondos o Fideicomisos especiales estatuidos por algunas corporaciones mineras.

Frente a ese tipo de escenarios y en términos más concretos, el Cuaderno incorpora las siguientes carencias recogidas en algunos talleres efectuados durante el 2006 y el primer semestre del 2007 por diversas entidades, en torno a la actualización de los Planes Concertados hacia el mediano plazo y a la formulación de los Presupuestos Participativos del 2008:

- Carencia de un enfoque central de desarrollo, lo cual restringe su visión sustantiva para orientar objetivos y metas.
- Análisis «cerrado» a sus circunscripciones, lo cual los priva de interacciones con otras regiones (o provincias) y con el resto del mundo.
- Correlación imperfecta o ausente entre los planes funcionales o sectoriales (Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Agropecuario, Plan de Gestión de Riesgos) y el Plan de Desarrollo Concertado que tiene una vocación integradora.
- Incompatibilidad técnica y financiera entre el plan regional y local con los planes o estrategias sectoriales (centrales), y también entre el plan regional con los planes municipales y viceversa.
- Uso precario de instrumentos técnicos o metodologías de análisis y planeamiento.
- Persistencia de enfoques sectoriales (parciales) y debilidad del enfoque territorial que por su naturaleza es multisectorial o integradora.
- Inconsistencias entre el Plan como pivote de la Gestión con los Presupuestos Participativos y los Proyectos Específicos que los concreta.
- El dilema técnico y político de fijar el horizonte de los Planes de corto, mediano y largo plazos, así como con las correlaciones financieras de estos plazos con el presupuesto anual; a pesar que existen los Programas Multianuales de Inversión fijados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Fragilidad de los Consejos de Coordinación Regionales (CCR) y Locales (CCL), en términos de la insuficiente representatividad de sus integrantes, de la irregularidad de sus sesiones y de su débil conducción tanto técnica como política.

Quebrar los círculos viciosos e imperfecciones señaladas implica:

- Rediseñar la estructura presupuestal (flexibilizando el uso de fondos para preinversión y el soporte logístico en los trabajos de planeamiento).

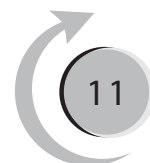


- Acondicionar las exigencias y descentralizar aún más el propio SNIP, sin que este pierda su esencia; garantizar que el dinero esté bien empleado en función de objetivos claves de desarrollo y de la calidad (sostenibilidad, impactos) de los proyectos.
- Definir con el destino de algunos programas especiales y Organismos Públicos Descentralizados (OPD), existentes luego del proceso de integración iniciado en febrero del 2007, como parte de la reforma del Poder Ejecutivo.
- Establecer las funciones de orientación y capacitación técnica y gerencial a los gobiernos municipales y regionales que tenía el Consejo Nacional de Descentralización (CND), sustituido en enero del 2007 por la Secretaría Técnica de Descentralización (STD).
- Establecer una campaña agresiva de ampliación y formación de cuadros técnicos que apoyen la gestión de los gobiernos municipales y regionales en materia de Planes de Desarrollo Concertados, Presupuestos Participativos y Proyectos. Es aquí donde se inscribe este documento, mostrando metodologías útiles en tal sentido.

Situación y destino de la planificación concertada

Existe un esfuerzo generalizado por disponer de planes de desarrollo concertados como guías para la gestión municipal y regional. Se han realizado talleres y foros al respecto, que han evidenciado que, en muchos casos, no han contado con suficiente respaldo institucional, o han carecido del personal idóneo, o no se han aplicado los procedimientos y metodologías adecuadas, o se han realizado solo para cumplir con un mandato legal que les permita acceder a fondos. Se trata, entonces, de superar esta situación por tres vías. Primero, generando convicciones en los comandos de las municipalidades y gobiernos regionales de que los planes y presupuestos deben ser instrumentos indispensables para su eficaz gestión en términos de desarrollo. Segundo, enfatizando el uso de procedimientos técnicos para permitir que esos productos sean efectivamente útiles. Tercero, fortalecer los mecanismos administrativos y la cultura de compromiso social, de modo que tanto el plan como el presupuesto sean el resultado de una apuesta concertada.

Fuente: Consideraciones tomadas de reuniones convocadas por el PNUD-Perú durante el 2006, para formular su Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006, titulado «Hacia una Descentralización con Ciudadanía».



Como cualquier formulación conceptual y metodológica, la que aquí se propone tiene un alcance limitado en tanto que no pretende ser un recetario rígido. Además, es obvio que la aplicabilidad de los instrumentos estará condicionada por las disponibilidades técnicas, financieras y logísticas de cada entidad involucrada, así como por las particularidades de cada espacio (distrital, provincial, regional).

Finalmente, debe señalarse que el tratamiento conceptual y metodológico del planeamiento estratégico estará marcado por el enfoque del desarrollo humano.

2. Enfoque: Desarrollo Humano y Descentralización

Los Planes Concertados requieren de una concepción orgánica que oriente sus objetivos fundamentales y las estrategias que faciliten su cumplimiento. El enfoque del Desarrollo

Humano, propiciado por el PNUD, es una adecuada base conceptual en ese sentido, en tanto que compagina el crecimiento de las plataformas productivas con los siguientes cinco valores humanos irrenunciables:

- Solidaridad comunitaria y compromiso social para con el país y sus entornos locales más cercanos.
- Equidad distributiva de la riqueza, oportunidades para todos, superación de la pobreza.
- Convivencia con el medio ambiente, evitando la depredación y la contaminación.
- Participación activa de las personas y de las organizaciones que las representan en la identificación de los problemas que los afectan y en las soluciones correspondientes.
- Respeto a la diversidad cultural y a los derechos humanos.

Por otra parte, la configuración de Planes de Desarrollo Regionales y Municipales eficientes no deben prescindir de una estrategia nacional descentralizadora, habida cuenta de los conocidos estigmas centralistas que envuelven el desempeño político, social y económico del país. Tampoco deben prescindir de mecanismos sociales y políticos que faciliten la participación de las organizaciones representativas de la comunidad en esos procesos. En principio, los Consejos de Coordinación Regionales (CCR) y Municipales o Locales (CCL), así como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, que en muchos casos lideraron la formulación de los Planes y Presupuestos, conforman ese soporte consensual.

En esa misma ruta de disponer de contextos integradores para la formulación y realización de los Planes Concertados y Presupuestos Participativos, es pertinente acudir a las Políticas de Estado derivadas del Acuerdo Nacional, particularmente a su Política de Estado número 8.



Factores de la descentralización económica

Promover la desconcentración económica para el desarrollo humano requiere de una combinación de factores que, en su conjunto, ataquen sus principales defectos: el excesivo peso económico del centro, la divergencia en el crecimiento entre centro y periferia y la débil articulación entre el (los) centro(s) y la(s) periferia(s).

Los factores esenciales de la descentralización económica son:

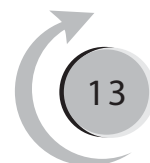
- Primero, la inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de las distintas regiones fuera de Lima.
- Segundo, la búsqueda de complementariedades entre la inversión privada y la pública, sobre todo en infraestructura vial y energética.
- Tercero, la generación de incentivos económicos e institucionales, mediante una combinación armónica de las políticas públicas: macro, sectoriales y sociales.
- Cuarto, la participación activa del empresariado, a través de una suerte de descentralización empresarial.

Fuente: Capítulo 3 del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006, titulado «Hacia una Descentralización con Ciudadanía». PNUD - Perú 2006.

3. La Red Institucional que envuelve a los procesos de Planeamiento Estratégico

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como su órgano técnico – operativo, debieran actuar como compiladores analíticos de la realidad y de sus proyecciones, como forjadores de las políticas macroeconómicas y macro sociales y como ordenadores de los procesos de priorización y articulación de proyectos que movilicen al país hacia la satisfacción de sus objetivos de desarrollo humano. Bajo esas premisas, el CEPLAN y los órganos planificadores de los gobiernos regionales y municipales deberán tener fuertes correlaciones funcionales con:

- El Acuerdo Nacional, para animar el establecimiento de políticas de Estado en materia de la descentralización hacia el largo plazo.
- El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para fines presupuestarios, pero también para el manejo de los canon y regalías por la explotación de los recursos naturales, de los Fondos de Compensación Regional (FONCOR) y Municipal (FONCOMUN); así como de fondos especiales o Fideicomisos auspiciados por algunas empresas mineras (Las Bambas, por ejemplo).
- Los Ministerios Sectoriales, para encadenar sus respectivos planes con los planes de desarrollo concertados regionales y municipales.
- El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para disponer de una base de datos programables.
- El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), para abordar políticas que garanticen el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del ambiente.
- La Secretaría de Descentralización adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)¹, para el diseño de estrategias integrales de descentralización, ordenamiento nacional del territorio y regionalización.
- El Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), para impulsar planes regionales de competitividad y de exportación.
- Las universidades, para fines de investigación y formación de cuadros profesionales.
- Los gremios empresariales y laborales, para promover cadenas productivas sostenibles a partir del emblema «responsabilidad social» empresarial.
- La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLP), que ha venido impulsando acciones de capacitación y de formulación de Planes Concertados y Presupuestos Participativos².



¹ La Secretaría de Descentralización de la PCM establecida según Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, publicada en el diario El Peruano del 25-01-07, reemplaza al Consejo Nacional de Descentralización. Carece de rango ministerial y no es titular de Pliego.

² Según información de la MCLP al 2006 existen 143 Mesas Provinciales activas (de las 195 Provincias) y 441 Mesas Distritales activas (de 1,831 Distritos).

Canon y regalías mineras. Entre abundancias y carencias

Se estima que para el 2007 las regiones donde operan plantas mineras dispondrán de unos 4,700 millones de nuevos soles por canon y unos 500 millones de nuevos soles como aportes voluntarios. Ancash, Cajamarca, Moquegua y Tarma concentrarán alrededor del 60% de esos recursos. En el 2006, se habrían dejado de gastar cerca de 700 millones de nuevos soles provenientes del canon minero. Entre el 2000 y el 2006 el crecimiento del valor del canon transferido al nivel regional y municipal creció 21 veces, pasando de 55 millones de nuevos soles en el 2000, a 1,176 nuevos soles. Por otra parte, existen previsiones de inversión en minería por más de 10 millones de US dólares en los próximos 5 años, no obstante la concurrencia de conflictos con comunidades y el propio Estado por el uso de tierras y aguas, así como por insuficientes medidas de protección ambiental. Esta situación induce a los Gobiernos Regionales y Municipales a invertir a una tasa inusual cuando no existen, en general, disponibilidades técnicas para programar inversiones o, peor aún, se carece de suficientes Perfiles o Estudios de Preinversión sustentables que alimenten sus Presupuestos Participativos.

Fuente: Notas de Información y Análisis del «Grupo Propuesta Ciudadana».

Esas relaciones y otras que se efectivicen en tal sentido deberían conformar un «Sistema» ágil para fijar políticas que orienten las inversiones públicas y el desempeño de los entes privados (vistos como productores y consumidores, pero también como actores del proceso de desarrollo).

El gráfico siguiente, visualiza parte de la red institucional ligada al Planeamiento Estratégico.

PLANES REGIONALES CONCERTADOS: RED INSTITUCIONAL



CAPÍTULO II. EL PROCESO DE PLANEAMIENTO: PLAN, PRESUPUESTO Y PROYECTOS

1. Contenido y secuencia de los Planes de Desarrollo y Presupuestos Concertados

La formulación de Planes de Desarrollo Concertados debe seguir una lógica que les permita constituirse como el soporte de la gestión de los gobiernos regionales y locales. La lógica aquí asumida discurre según los siguientes pasos:

- *Paso I:* Marco o contexto, que implica considerar los eventos nacionales, macrorregionales e internacionales que afectan el desempeño de la región o zona en cuestión. Además, se debe recurrir al enfoque del desarrollo humano y a las políticas nacionales para la descentralización y el ordenamiento del territorio como referentes funcionales.
- *Paso II:* Visión del desarrollo y fijación de objetivos y metas fundamentales, seguidas por la identificación de ejes de desarrollo (sectores) que tienen un fuerte poder o impacto para «jalar» o impulsar al conjunto de iniciativas a favor del desarrollo regional o local.
- *Paso III:* Diagnóstico y proyecciones, que califican y proyectan el desempeño social, político, económico y cultural de la zona donde se aplicará el Plan.
- *Paso IV:* Objetivos y metas de desarrollo con sus respectivas estrategias generales para su eficiente ejecución.
- *Paso V:* Líneas programáticas y proyectos de inversión, que constituyen el piso práctico u operativo a través del cual se concretan los objetivos y metas planteadas. El instrumento clave es el Presupuesto Participativo visto como fuente y uso de fondos para la gestión y la inversión en actividades o proyectos.
- *Paso VI:* Estrategias específicas (cómo, quiénes, cuándo) directamente enlazadas con la realización de los proyectos.

El siguiente gráfico muestra la secuencia o cadena articuladora Plan – Presupuesto – Proyecto, que aparece en el último de los casilleros, deviene luego de haberse considerado cinco requerimientos técnicos y políticos previos. Primero, el contexto social y económico que rodea el ámbito que se está atendiendo (región, cuenca, circuito de intercambio comercial, subregión, provincia, distrito). Segundo, disponer de un enfoque de desarrollo (desarrollo humano) para ese ámbito. Tercero, el logro de un consenso sobre la visión o «imagen objetivo» que se considera deseable y alcanzable para el futuro. Cuarto, la apuesta a favor de propósitos descentralistas. Quinto, la adopción de una propuesta de ordenamiento territorial, que se explica en términos de un manejo del espacio configurado por los intercambios dinámicos, sociales y económicos, de sus agentes individuales o colectivos.



LÓGICA DEL PROCESO PLANIFICADOR AL NIVEL NACIONAL



El gráfico que aparece a continuación es complementario del anterior. Procura presentar la complejidad del proceso planificador. En ese sentido, se propone un tratamiento que debe reconocer tres dimensiones para abordar el proceso. La primera, modulada en la fila superior, incluye una serie de factores que constituyen el «Marco de Referencia» (el entorno real del ámbito con el cual se está trabajando) pero también la «ideología» o el «enfoque» que orientará la secuencia señalada. La segunda, dibujada en la segunda fila, es el eje del ejercicio técnico del proceso planificador, en el sentido de incluir la secuencia lógica con la cual se administra el Plan; comenzando por el diagnóstico y terminando con la fijación de las estrategias que permitan la ejecución de los Proyectos Específicos. Y la tercera, son de instrumentos para la planificación del desarrollo ligados al territorio, potencialidades y al seguimiento de la ejecución presupuestal.



PROCESOS DE FORMULACIÓN DE PLANES INTEGRALES CONCERTADOS



El rol del ordenamiento económico territorial para entender el desarrollo regional y orientar las estrategias hacia la descentralización del país es fundamental. Para empezar, debe entenderse que el concepto de «territorio» es bastante más que un espacio físico – geográfico. Es un escenario donde se generan formas de interacción entre comunidades concretas (redes de asentamientos humanos), regímenes de producción definidos, percepción de valores y flujos de mercancías entre mercados que se generan en un espacio físico determinado.

En el presente Cuaderno se asume que ese tipo de espacios complejos deben tratarse bajo dos perspectivas. La primera alude a percibir su forma o desempeño actual. La segunda alude a que, en base a la primera perspectiva (analítica) y a objetivos orientados a hacer más eficiente el aprovechamiento de esos espacios y sus potencialidades, se postulan nuevas formas de ordenamiento económico y social del territorio, modificando, por ejemplo, el tipo de articulaciones viales y fluviales o un diferente patrón energético que nos haga menos vulnerables al petróleo. Esta segunda perspectiva es la más importante en los procesos de planeamiento estratégico. Se trata, en pocas palabras, de mejorar el presente esquema territorial en función de otros patrones deseables de desarrollo.

2. Retroalimentación de los Procesos de Planeamiento Estratégico

Los Planes Concertados y sus componentes operativos (Presupuestos Participativos y Proyectos Específicos) deben ser regularmente renovados asumiendo las dinámicas políticas, sociales y económicas. Estas dinámicas cambian los «ejes» del desarrollo y presentan nuevos retos que los planes, presupuestos o proyectos originales no habían estimado. En consecuencia, retroalimentar los esfuerzos planificadores es uno de los retos mayúsculos de los operadores técnicos y políticos de estas herramientas de gestión.

Tal como se presenta en el siguiente gráfico, se trata de manejar un círculo que parte de los aprestos administrativos y políticos previos al trabajo para formular y ejecutar el Plan, que sigue con los esfuerzos orientados a evaluar su desempeño y continúa con la revisión y el replanteo del impulso inicial para retomar el circuito.



RETROALIMENTACIÓN DE LOS ESFUERZOS DEDICADOS A ADMINISTRAR EL PROCESO PLANIFICADOR



3. Planes Sectoriales o Parciales y su relación con el Plan de Desarrollo Concertado

Los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) representan un esfuerzo sistemático para orientar acciones y decisiones que permitan lograr objetivos y metas sobre los cuales existe un determinado consenso en las colectividades involucradas.

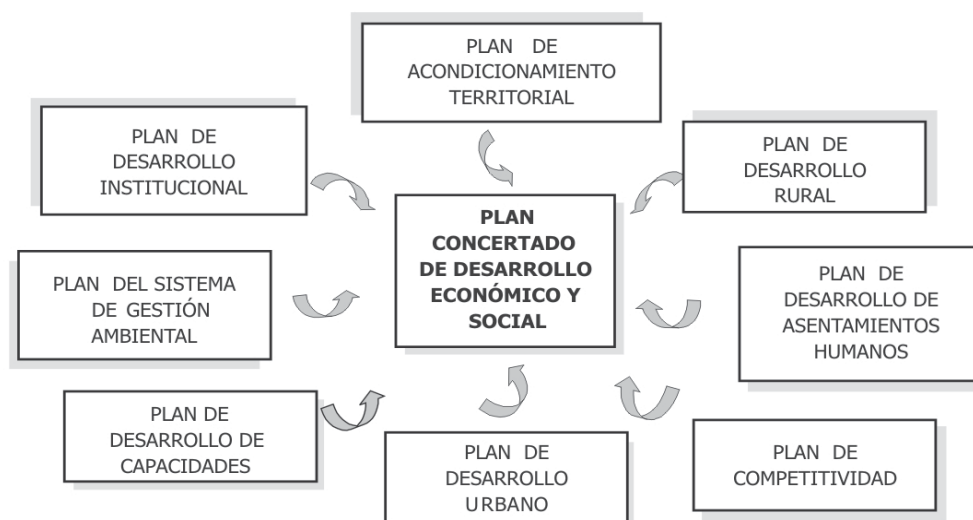
Formular y manejar Planes Concertados de Desarrollo Regional o Local es un ejercicio complejo, porque requiere enlazar objetivos y actividades organizadas tradicionalmente en compartimientos diferentes aún dentro de un mismo «sector», lo cual dificulta la articulación técnica y administrativa de los recursos disponibles. Un ejemplo es el tratamiento de soluciones a brindar salud integral sostenida, que debe integrar funcionalmente a agencias o proyectos de educación, a la atención primaria a la salud, alimentación y nutrición, vivienda saludable y manejo de desechos sólidos y desagües.

La complejidad aludida se manifiesta cuando deben compatibilizarse diferentes Planes Sectoriales o Parciales considerados en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales; el Programa de Competitividad Regional, el Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas, el Programa de Desarrollo Institucional), con el Plan de Desarrollo Concertado que, por definición, es «integrador». La revisión de una buena parte de los PDC hasta el 2006 muestra que, en general, la compatibilidad funcional aludida ha sido parcial. En varias regiones no se han formulado, por ejemplo, los Planes de Competitividad.

Pero quizá uno de los aspectos resaltantes estriba en que se trata de un esfuerzo metodológico relativamente delicado y esforzado, en el sentido de que los Planes Sectoriales o Parciales, pudiendo mantener sus propias banderas o identidades, tengan que estar interpretados (en sus partes vitales) dentro de los Planes de Desarrollo Concertados que por su naturaleza son «transectoriales o multisectoriales». No se trata de una sumatoria simple de planes parciales o sectoriales que se agregan sin mayor concierto en un Plan de Desarrollo Concertado. El siguiente gráfico muestra la confluencia de los Planes a cargo de los Gobiernos Locales que deben estar relacionados con el PDC.



PLANES DE CONCERTADOS DE DESARROLLO. COMPONENTES FUNCIONALES



3.1 Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)³

El enfoque territorial es un requerimiento insoslayable para transitar por el camino del desarrollo descentralizado y para alimentar la calidad de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC). Su principal cualidad radica en que permite disponer de una visión transectorial o intersectorial sobre cómo se organizan e intercambian social y económicamente las colectividades en un determinado espacio físico. En el esfuerzo de correlacionar los PDC y los POT deberían considerarse los siguientes aspectos:

- Actualizar y ampliar las orientaciones que elaboró el Consejo Nacional de Descentralización (CND) antes del 2007, respecto a los ejes de articulación macrorregional e internacional y determinados circuitos económicos para ubicar el rol de cada región o provincia dentro de una propuesta nacional de ordenamiento territorial⁴.
- Las delimitaciones político – administrativas deben ser solo referentes secundarios. En general, son física, económica y socialmente arbitrarias⁵ y pueden afectar negativamente el tratamiento conjunto de espacios o territorios «reales» (cuencas, corredores comerciales interprovinciales). En principio debe evitarse la creación de nuevos distritos o provincias, porque atomiza las inversiones y la administración, además de bloquear una perspectiva de desarrollo territorial racionalizada e integradora. En este último aspecto, un contrapeso es la Ley de la Mancomunidad Municipal, Ley N° 29029, del 29 de mayo del 2007, cuyas iniciativas (manejo conjunto de proyectos o servicios) debieran expresarse en los respectivos Planes y Presupuestos Concertados⁶.
- La conocida heterogeneidad de las regiones y provincias determina la conveniencia de zonificarlas para fines de diagnóstico y formulación de programas o proyectos de inversión compatibles⁷. Al nivel municipal, la Red de Municipalidades Rurales del Perú ha propuesto al Gobierno Central una «tipificación» de municipalidades para establecer políticas diferenciales en la distribución de atribuciones y recursos.
- El dominio político y económico que tienen determinados centros poblados «emergentes» frente al resto, así como su capacidad de «arrastrar» procesos de crecimiento en los ámbitos «marginalizados o ruralizados» que los rodean; dependen de la topografía donde se localizan, de los sistemas hídricos con los cuales se conectan, de su clima, de los servicios disponibles, de sus activos monetarios y principalmente de las redes viales y energéticas que los entrecruzan. Estos factores deben formar parte de los diagnósticos y presupuestos por la influencia que sobre estos instrumentos tienen las densidades poblacionales, la escala territorial, la conformación de conglomerados urbanos, el uso del suelo y los flujos migratorios (existentes y potenciales).
- Un determinado ordenamiento del territorio nacional o regional, se define fundamentalmente por el modelo económico global de un lado y por la forma de explotación de sus recursos naturales básicos y el destino comercial que se le asigna de otro lado. En el Perú, el ordenamiento económico del territorio obedece a un

³ También denominados Planes de Acondicionamiento Territorial.

⁴ Una actualización de este contexto debe estar siendo trabajada por la Secretaría de Descentralización de la PCM.

⁵ Según Raúl Molina, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, consignaba que a fines del 2006 el 80% de los distritos y el 91% de las provincias tenían mal definidos sus límites. (Raúl Molina. «Hacia un Territorio Mejor Organizado. Aportes para la Discusión». Julio del 2007. USAID Perú, PRODES).

⁶ La Conferencia Anual de Municipalidades Rurales del Perú, realizada el 10 y 11 de octubre del 2007 (CAMUR III), incluyó la premiación de varias municipalidades que estaban practicando exitosamente este esquema de asociación.

⁷ El Consejo Nacional del Ambiente – CONAM y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP, han realizado avances metodológicos y prácticos en el tema «Zonificación Ecológico – Económica (ZEE)». Esta metodología ha sido formalizada en la Región San Martín.

inadecuado modelo primario – exportador y al uso restrictivo de los recursos potenciales con que cuenta. En ese sentido, los Planes deberían definir, con la mayor precisión posible, cuales son las ventajas comparativas de sus particulares recursos (especialmente en valores, naturaleza y capacidades humanas).

- En consecuencia, la visión y los ejes de desarrollo consignados en el Plan de Desarrollo Concertado tendrían que definir si aceptan el ordenamiento territorial heredado o si se postulan políticas, objetivos y estrategias orientadas a modificar los patrones vigentes, considerando el desempeño de otros espacios regionales (colindantes o no) en un sistema de «economía abierta» (que permite importar insumos y generar alianzas o cadenas empresariales de interés mutuo).
- A su turno, los Planes de Ordenamiento Territorial deberán considerar la visión nueva de desarrollo sostenible y equitativo que el Plan de Desarrollo Concertado prefije.

El planteamiento de un nuevo panorama de organización económica (y social) del territorio se puede argumentar a partir de las siguientes entradas:

- La primera se refiere a como definir «Corredores o Ejes Económicos» que tengan la virtud de impulsar procesos de desarrollo humano en sus entornos o que puedan, en algunos casos, aliarse a esfuerzos de integración comercial hacia fuera del país.
- La segunda se dirige al manejo integrado de cuencas y subcuencas que pasan por los ámbitos político – administrativos, que históricamente ha frustrado este camino. Así lo demuestran los intentos abortados o minimizados para el manejo de las cuencas del Rimac, del Titicaca (incluso en este caso con derivaciones internacionales), Lurín, Mantaro, Colca, Cotahuasi y Urubamba, mediante Autoridades Autónomas o Acuerdos Intermunicipales (provinciales y distritales).
- La tercera es el tratamiento de zonas definidas por su «situación crítica», como por ejemplo, los lugares que han sufrido los daños causados por eventos telúricos o climáticos (el terremoto de Ica el 15-08-07 o el friaje en la sierra sur del 2006 – 2007), también se adscriben aquellos espacios donde deben manejarse factores geopolíticos, tal como ocurre con proyecto hídrico de «Puyango - Tumbes», que involucra a Ecuador y Perú, o con «Zonas Francas» (como es el caso de ZOFRATACNA). En este grupo también están los territorios donde se ha producido deterioro ambiental masivo por la deforestación o la extracción de minerales.

¿Son los CETICOS mecanismos dinamizadores del desarrollo regional?

Los CETICO, constituyen áreas geográficas que tienen la naturaleza de zonas aduaneras de trato especial, destinadas a generar polos de desarrollo a través de Plataformas de Servicios de Comercio Internacional a favor de las empresas que los integran. Entre sus funciones están las de fomentar inversiones, promover exportaciones especialmente de productos regionales con valor agregado e impulsar, por esos medios, la generación de puestos de trabajo. En rigor el desempeño (impactos) de los CETICOS sigue en debate por varios lados. Uno de ellos se refiere a si efectivamente han provisto de nuevas inversiones significativas para ramas de producción con alta capacidad de arrastre (clusters). Otro tiene que ver con el papel que juega el Estado, tanto en su dimensión nacional como en su dimensión regional (y local) en estos emprendimientos.

Fuente: Tomado de la página web del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.



El siguiente mapa es un ejemplo que suma las dos primeras dimensiones. Corresponde a una propuesta de Ejes y Corredores Económicos del Gobierno Regional de La Libertad, dentro de su visión territorial. Esta propuesta realza la importancia de ampliar y mejorar la red vial para dinamizar las conexiones internas (particularmente con su zona serrana), además de apuntalar las exportaciones (a través de sus puertos –como el de Salaverry- y de su aeropuerto, sobre el cual hay la propuesta de otorgarle la categoría de Aeropuerto Internacional) y procurar una mejor articulación con Cajamarca, Ancash y San Martín.

3.2 Los Planes de Desarrollo Rural

Los Planes de Desarrollo Rural (PDR) tienen un peso fundamental en los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) por su ligazón con las economías campesinas pobres y descapitalizadas, concentradas en algunas comunidades campesinas o en comunidades nativas que están desarticuladas de los principales mercados de consumo. En efecto, cerca del 26% de la población del país se localiza en espacios rurales y casi el 37% de la PEA se dedica a la actividad agropecuaria.

La mayor atención a las acciones y proyectos a favor del agro responden a la conveniencia de superar drásticamente la situación de pobreza del campesinado y garantizar la seguridad alimentaria del país. En general, es posible afirmar que en esta esfera se deberán centrar varios programas prioritarios, nacionales y regionales o locales, considerando que lo tradicional ha sido confeccionar políticas agrarias limitadas que han tendido como su principal clientela a los consumidores urbanos.

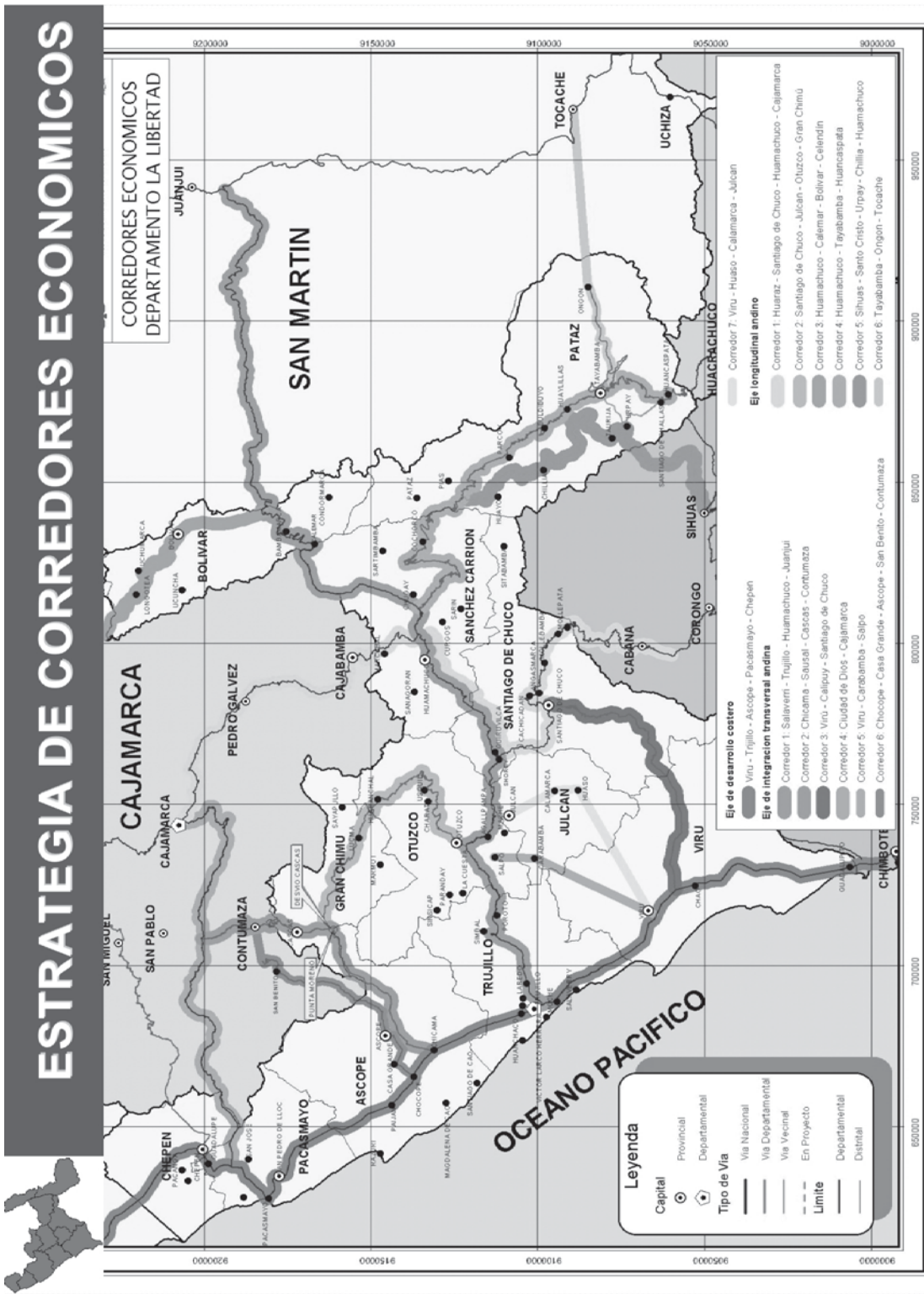
Estos Planes deben considerar las estrategias de ordenamiento territorial, porque alteran el uso del suelo y definen nuevos mercados para la colocación de sus productos, lo cual implica vincularse con programas viales precisamente para llegar competitivamente a esos nuevos mercados. Cuando se aplican a espacios donde predomina el campesinado empobrecido, los PDR debieran incorporar acciones de capacitación y asistencia técnica y financiera muy especiales.

Cuando los PDR se aplican a espacios donde predominan campesinos pobres, debieran incorporar acciones de capacitación y asistencia técnica y financiera muy especiales. Por otro lado, deberían considerar los impactos de los posibles Tratados de Libre Comercio y los alcances del Programa Sierra Exportadora. También tendrían que contemplar las condiciones con las cuales se realizan las exploraciones y las explotaciones mineras cuando éstas provocan efectos negativos en las aguas y tierras de las comunidades tradicionales. Pero en un sentido más estructural, deberían asumir estrategias que replanteen las «relaciones de precios» entre los bienes que el sector rural vende (papas, cebollas, arroz, maíz) frente a los que compra en el sector comercial o industrial (fertilizantes, herramientas).

En tales contextos reales, algunos vínculos esenciales entre los Planes de Desarrollo Rural y el Plan de Desarrollo Concertado son los siguientes:

- El montaje de cadenas productivas competitivas agropecuarias tendría que conjugar estrategias propias del Sector (tanto en su escala nacional como en sus escalas regional y local) con los Planes de Competitividad Regional.
- Los objetivos «antipobreza» y también aquellos que tienen como finalidad el mejoramiento de la producción consignados en los Planes de Desarrollo Concertados,





privilegiarían acciones y políticas dirigidas a incrementar la productividad y el valor agregado de determinados cultivos y crianzas, a fortalecer las comunidades campesinas y nativas, así como a las Asociaciones o Juntas de Regantes. Algunas de estas entidades deberían estar involucradas en los Proyectos del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).

- El análisis de la oferta (actual y potencial) debería ser la base para inducir programas de ampliación de cultivos o crianzas. Paralelamente, deberían establecerse análisis que permitan establecer los precios y los costos, habida cuenta que, especialmente en el caso de pequeños productores tradicionales el balance neto (ingresos menos gastos) les es perjudicial, incluso porque determinadas políticas favorecen a los consumidores o intermediarios.
- El creciente debilitamiento de las categorías «rural» y «urbano», en un escenario donde los valores e intercambios entre lo rural y lo urbano se entrecruzan, con lo cual cada vez es menos amplio el espectro de los municipios o comunidades que tienen un estricto carácter «rural». Los contactos entre urbanos que llegan a las colectividades campesinas apartadas se vienen incrementando con el soporte de las comunicaciones por la vía de la radio, la televisión e incluso el internet. Otro factor que diluye en cierta proporción la tradicional dicotomía rural – urbano, se refiere a las migraciones estacionales (campesinos serranos que bajan a la costa en época de siembra o cosecha) o estructurales (jóvenes campesinos que «fugan» hacia ámbitos urbanos emergentes en búsqueda de mejores oportunidades).
- Reconocer la vocación de los suelos para evitar su utilización ineficiente (cultivos o crianzas inadecuados) o depredatoria (deforestación incontrolado, incluso en áreas de protección o en reservas naturales), así como tener en cuenta la distribución de la tierra agrícola según el tamaño de las parcelas, para acertar en estrategias asociativas de producción, crédito y asistencia técnica.

3.3 Los Planes de Gestión de Riesgos y Atención de Desastres

Este tipo de Planes está regulado por el Sistema Nacional de Defensa Civil. Los Comités Municipales de Defensa Civil los presiden los Alcaldes, en concordancia con el Instituto Nacional de Defensa Civil o sus Unidades Desconcentradas (provinciales, distritales, comunales). Los siguientes argumentos para el manejo de estos Planes y su articulación con los Planes de Desarrollo Concertados son importantes:

- Deben establecerse «Mapas de Riesgo» en todos los niveles territoriales, para ubicar las zonas más vulnerables a los eventos climáticos agudos: huaycos, lluvias intensas, friajes o sismos. Estos mapas deben asociarse a las Estrategias de Ordenamiento Territorial, a los Planes Urbanos y a determinados objetivos de los Planes de Desarrollo Concertados, especialmente en lo que atañe al uso de los recursos naturales y a proyectos de desarrollo sostenibles.
- Deben formularse rigurosamente, en todos los niveles subnacionales (regional, provincial, distrital, comunal) programas de contingencia para una intervención rápida cuando se produce el evento, definiendo las funciones que le corresponde a cada entidad, para evitar cruces, superposiciones o conflictos entre las diferentes entidades involucradas. Las lecciones de los sismos del 70, el fenómeno de El Niño de 1998 y el reciente sismo del sur (agosto 2007), refuerzan esta previsión, en el sentido de que los programas no estaban disponibles o se generaron confusas, complicadas y duplicativas intervenciones, en todos los niveles, tanto en el sector público como privado.



- Los riesgos y los daños sustantivos (catástrofes) pueden ser generados por las mismas personas o comunidades cuando, por ejemplo, se asientan en desembocaduras de ríos o cuando deforestan laderas de una cuenca, con lo cual provocan huaycos y reduce la oferta acuífera hasta el punto de generar sequías.
- Los efectos negativos derivados de los eventos climáticos agudos son sufridos fundamentalmente por las poblaciones más pobres (campesinos, familias asentadas en zonas urbano - marginales). Estas son las que menos pueden protegerse y superar los daños que las han afectado (imposibilidad de reemplazar cultivos o crianzas afectados, adquirir suficientes medicinas, vacunas, comida, casa y ropa).
- Así, los Planes de Prevención o Manejo de Riesgos y Desastres deberían tener una lógica diferente a la tradicional; en el sentido de partir y terminar con acciones y proyectos dirigidos a impulsar el desarrollo sostenido. En el intermedio y por la naturaleza misma de los hechos consumados, se deberán afrontar esfuerzos de emergencia, así como de reconstrucción y/o rehabilitación de cultivos, escuelas, postas médicas, plantas procesadoras de alimentos, infraestructuras viales y viviendas. Esta lógica⁸ aparece en el gráfico siguiente:

EL CICLO LÓGICO EN EL MANEJO DE LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS CON UN ENFOQUE DE DESARROLLO



Otra vez, el nudo del asunto está en cómo hacer encajar funcionalmente los aspectos más resaltantes de esta lógica innovativa vinculada a eventos climáticos agudos, dentro de los Planes de Desarrollo Concertados; manteniendo los aspectos operativos en los Planes de Gestión de Riesgos y Atención de Desastres. En rigor, la respuesta más categórica se expresaría en el sentido de que salir de la pobreza es un mejor antídoto para evitar, amenguar o superar las catástrofes. Otra vez aquí uno de los asuntos cruciales en este empeño se refiere a la capacidad de disponer de una organización institucional eficiente y no solo de dinero. El friaje del Sur aún vigente en octubre del año en curso y el terremoto del 15 de agosto del 2007, dan fe de este aserto.

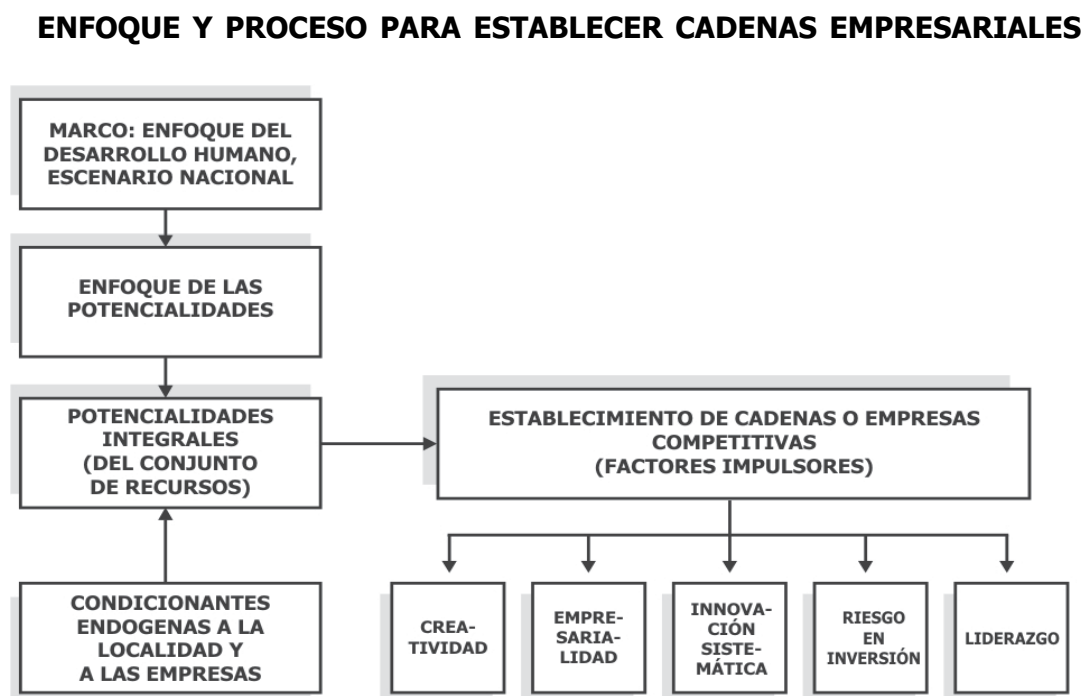
⁸ Reiterada en varios eventos en los que ha participado el PNUD – Perú y que aparece de manera amplia en su Cuaderno PNUD de su Serie Desarrollo Humano Número 8; titulado «De la Emergencia al Desarrollo. La Gestión de Riesgos Climáticos con un Enfoque de Desarrollo Sostenible». Lima, 2005.

3.4 Los Planes Regionales de Competitividad

El mejoramiento de la plataforma productiva, traducida en el uso eficiente de las potencialidades y en la generación de empleos e ingresos decentes, es uno de los objetivos centrales en prácticamente todos los Planes de Desarrollo Concertados; regionales y locales. Las restricciones propias del ordenamiento económico y territorial vigente, entre otros factores, han limitado la instalación de empresas o cadenas empresariales capaces de responder eficientemente, tanto a los mercados internos como externos cada vez más competitivos. En ese sentido, uno de los grandes componentes de los Planes de Desarrollo Concertados se refiere a los Planes Regionales de Competitividad. Los argumentos señalados conducen a plantear las siguientes respuestas:

- La adopción o rescate sistemático de tecnologías que eleven el rendimiento de los factores de producción especialmente en el sector rural – campesino.
- Incentivos para impulsar liderazgos que se esfuercen por articular las diferentes potencialidades de los recursos para crear empresas o cadenas empresariales competitivas. En esta línea, considerar esfuerzos creativos provenientes de agrupaciones empresariales que han formulado programas de producción competitivos; como es el caso del Centro de Competitividad Regional de Ayacucho o de las asociaciones de cafetaleros orgánicos en las provincias serranas de Piura.
- Los procesos para generar cadenas productivas deben seguir comportamientos y normas que eviten situaciones de riesgo ambiental, que tengan la capacidad de integrarse positivamente con los entornos locales donde se instalan y tener un comportamiento que valore la distribución equitativa de los rendimientos y ganancias obtenidas entre los actores que participan en los procesos aludidos.

El siguiente gráfico esquematiza el contexto y el proceso lógico para promover empresas o cadenas empresariales competitivas:



El caso del Plan de Competitividad de Moquegua 2005 – 2015

Constituyó un interesante ejercicio participatorio que tuvo un alcance intermedio en la medida en que no estableció una programación operativa de los posibles compromisos. Sin embargo, fijó algunas estrategias fundamentales. La estructura de ese documento puede ser un buen referente para impulsos equivalentes. Esta estructura tiene los siguientes componentes: a) Análisis de la Competitividad en el contexto de la Descentralización; b) El concepto de la competitividad aplicado a la realidad regional y el enfoque del Desarrollo Humano como marco orientador; c) Ambiente Competitivo, Potencialidades y Vocación Productiva; que incluye los factores que influyen sobre los niveles de competitividad en Moquegua; d) Visión Económica, Estrategias y Planes de Acción; donde se definen cadenas empresariales competitivas, se analiza el mercado externo, se postula una serie de esfuerzos relacionados con la innovación tecnológica y la formación de recursos humanos; e) Sistemas de Seguimiento y Evaluación de las estrategias e iniciativas en curso.

Fuente: Plan de Competitividad de Moquegua, 2005 – 2015. Gobierno Regional de Moquegua; abril del 2005.

3.5 Los Planes de Gestión Ambiental

Existe un creciente interés nacional sobre el tema ambiental gracias a la visualización de los conflictos entre algunas Comunidades Campesinas o Nativas y determinadas empresas mineras o pequeños operadores informales en el aprovechamiento de yacimientos mineros; así como con extractores madereros, pesqueros, petroleros o gasíferos; lo cual contribuye a colocarlo en una posición cada vez más elevada de las agendas sociales, económicas y políticas.

El debate es antiguo y la trayectoria histórica cuenta con múltiples experiencias de expoliación permitidas por el Estado. Ahora se han empezado a recurrir a consultas trianguladas (Empresa – Estado – Comunidad) que permitan compatibilizar, en lo posible, los intereses de los campesinos comuneros y las empresas. Esta concurrencia requiere asumir que bajo condiciones extremas de contaminación y del desencadenamiento de impactos negativos sobre espacios habitados con importantes potencialidades agropecuarias (o de reservas naturales o históricas), determinados proyectos extractivos no serían admisibles, salvo que se apliquen tecnologías que permitan una convivencia armoniosa entre ambos intereses. La cuestión ya no es «sí» o «no» a priori.

Los Planes de Gestión Ambiental son instrumentos que persiguen, por un lado identificar y evaluar los impactos ambientales generados por ese tipo de extracciones sobre las actividades sociales y económicas, y por otro diseñar las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y rehabilitación de estos impactos. Estos aspectos deben ser incorporados en el Plan de Desarrollo Concertado.

Al respecto, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que «*la gestión regional se caracteriza por la búsqueda del equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales para lograr los objetivos de desarrollo, la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad*». Asimismo, indica como una de sus funciones la formulación de planes ambientales en concordancia con los gobiernos locales, la implementación de un «Sistema



Regional de Gestión Ambiental» que implica supervisar el cumplimiento de los contratos, proyectos y estudios en materia ambiental, entre otras.

En este contexto, debe considerarse una «agenda de los temas ambientales más relevantes», que concorra coherentemente en el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y los Proyectos de Inversión. En especial deberían tratar los siguientes aspectos:

- La explotación sostenible de los recursos naturales (biomasa acuática, bosques, aguas, yacimientos mineros) y cuidados regulares en la construcción de obras de ingeniería (complejos viales, sistemas hidroenergéticos), a partir del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).
- Estrategias para el control y uso compatible de las Áreas Protegidas por el Estado que incluye Zonas de Contención para el resguardo de territorios degradables. Esta cuestión es fundamental porque, tal como ocurre en el Manu y en los bosques secos del norte, hay acciones negativas en manos de empresas madereras y de taladores informales.
- Programas para el tratamiento de residuos sólidos y líquidos, industriales y domésticos, urbanos o rurales.
- El establecimiento de normas de protección ambiental y la efectiva presencia del Estado que garanticen el cumplimiento de las normas. En este sentido deben efectuarse al menos dos acciones: *i)* el reforzamiento y la coordinación de las entidades nacionales involucradas en el manejo ambiental, particularmente el CONAM, INRENA y SENASA, *ii)* la definición de las funciones y atribuciones sobre este tema a los gobiernos regionales y municipales, acompañadas de los recursos financieros y logísticos que les permitan cumplir con los objetivos y proyectos involucrados en el tema ambiental⁹.
- Acciones de internalización y compromisos, para que la población y los extractores de recursos naturales, formales e informales, asuman una actitud positiva y vigilante para el cuidado del medio ambiente, en sus diferentes facetas.

El ensayo editado por la Universidad Nacional Federico Villareal¹⁰ y el CONAM, presenta un conjunto de acuerdos internacionales para mantener un mundo sostenible, así como un listado de 141 indicadores del desarrollo sostenible, agrupados en cuatro categorías: social, económica, ambiental e institucional. Algunos de estos indicadores permiten verificar si las políticas y los proyectos de inversión tienen el resguardo suficiente para satisfacer ese objetivo de sostenibilidad vinculado con el tema de la pobreza.

3.6 Los Planes de Desarrollo Institucional

Definen los objetivos y estrategias que los gobiernos regionales y municipales se comprometen a ejecutar, de acuerdo con sus atribuciones y fundamentalmente en función de los Planes de Desarrollo Concertados, de los Presupuestos Participativos y de los servicios que les corresponde. Para estos efectos, se cuenta con instrumentos de gestión que orientan el tratamiento de varias funciones:

⁹ Estos aspectos fueron tratados en el Taller organizado por el CONAM sobre «Transferencias de Funciones en Materia Ambiental: Agenda de Corto y Mediano Plazo»; realizado en Lima los días 4 y 5 de octubre del 2005. Parte importante de los debates y ponencias se centraron en las relaciones de la gestión ambiental con los procesos de descentralización y las políticas de ordenamiento territorial, participaron representantes de la mayoría de los gobiernos regionales.

¹⁰ «Manual del Desarrollo Sostenible», formulado por Jorge Lescano, Lucía Valdéz, Manuel Belaúnde y Edwin Gallo. Editado por la Universidad Nacional Federico Villareal. Auspiciado por el CONAM. Octubre del 2007.

- En cuanto a su estructura orgánica y de cómo ésta debe cubrirse con determinados recursos humanos, mediante las Ordenanzas que definen el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF).
- En el aspecto administrativo, los procedimientos para la rendición de cuentas y la gestión transparente; provenientes de la Contraloría General de la República (y de las Unidades de Control Interno), del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) y también del MEF.
- En el aspecto técnico, la normatividad emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En este contexto, el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) tiene que asumir integralmente dos frentes de acción:

- El Frente Interno, orientado a la ejecución de los procesos gerenciales que involucran el desempeño eficiente de cada una de sus unidades y de estas entre sí, considerando también la actitud del personal en cuanto a su identidad con la organización.
- El Frente Externo, vinculado al dilema de cómo responder rápida y eficientemente a las demandas y a los objetivos para lograr el desarrollo, interpretados en los Planes de Desarrollo Concertados, Presupuestos Participativos y Proyectos Específicos.

El PDI puede abarcar varios aspectos relativos al registro de información de base, análisis especiales, propuestas de inversión y mecanismos de gestión en los siguientes ejes temáticos articulados, mediante un sistema computarizado suficientemente sencillo para ser manejable por las municipalidades (provinciales especialmente) y gobiernos regionales. En resumen, una gerencia integral asumiría los siguientes esfuerzos:

- Establecimiento de una Base de Datos, Líneas de Base y Sistemas de Información Geográfica (SIG), que constituyan el soporte a los diagnósticos, propuestas de política y proyectos específicos.
- Formulación y Seguimiento de los Planes de Desarrollo Concertados, Presupuestos Participativos y Proyectos Específicos.
- Seguimiento de los servicios que se proporcionan a la población.
- Manejo de las finanzas internas, que incluye las funciones de recaudación regular, endeudamiento, tesorería, presupuesto institucional, contabilidad.
- Infraestructuras y otros activos físicos, incluyendo el acervo documentario.
- Red de organizaciones sociales relacionadas con procesos participativos.
- Seguimiento de Acuerdos de cooperación técnica entre municipalidades y un gobierno regional, o entre un gobierno regional o municipalidad con agencias de cooperación técnica y financiera (bilaterales o multilaterales).
- Control, monitoreo y evaluación de la gestión, tanto interna como externa (transparencia, básicamente a través de su portal).
- Gestión de los recursos humanos, que implica identificar las capacidades y limitaciones del personal de la organización, así como implementar un Plan de Desarrollo de Capacidades.

En estos campos, el PNUD-Perú, ha suscrito Convenios de Cooperación Técnica con varios gobiernos regionales. En el caso del Convenio con el Gobierno Regional de Arequipa, por ejemplo, una de las líneas de trabajo está orientada a apoyar la gestión de proyectos, que

comprende la capacitación de personal, la creación de un Banco de Proyectos Públicos y Privados, el fortalecimiento de las Unidades Ejecutoras de Proyectos y la conformación de una Red Regional de Cooperación para el desarrollo de proyectos.

3.7 Los Planes de Desarrollo de Capacidades (PDC)

Tienen como objetivo mejorar la gestión de los Gobiernos Regionales y Municipales, a través de acciones de capacitación de sus funcionarios y de representantes de las organizaciones civiles (Colegios Profesionales, Gremios Empresariales y Laborales, Universidades, entre otras) involucradas en los procesos de planeamiento del desarrollo; programación presupuestaria y formulación de proyectos; así como en aspectos de gerencia integral. En ese sentido, los PDC adquieren importancia no solo porque habilita a cuadros humanos para formular esas herramientas de gestión, sino porque además favorece el cumplimiento del mandato de los Gobiernos Regionales y Municipales, tanto en sus frentes internos como externos. En su percepción más amplia, estos Planes pueden apuntalar esfuerzos de capacitación o educación formal a favor de jóvenes de educación secundaria o superior que puedan incorporarse al equipo técnico o administrativo de los gobiernos regionales y municipales; particularmente si esta opción se articula con la esperada Ley de la Carrera Pública.

Los Planes de Desarrollo de Capacidades en lo referente al ciclo Plan – Presupuesto – Proyecto, pueden efectivizarse mediante las siguientes modalidades: talleres de corta duración (de uno a tres días); cursos o seminarios al nivel de Pre Grado de mediana duración (entre veinte y veinticinco horas netas de clase presencial, combinadas con análisis de casos y prácticas en el terreno); curso presencial y/o virtual (o una mezcla de ellos) al nivel de Diplomado o Maestría. Existe tanto fuera como dentro del país una importante oferta de este tipo, promovida por varias ONGs, instituciones estatales, universidades y entidades de cooperación técnica internacional. Un ejemplo al respecto es el de la «Escuela de Gobernabilidad de Puno», que se focaliza en el desenvolvimiento de varios módulos de enseñanza sobre Desarrollo Económico Local, y que tiene el auspicio de la Universidad Nacional del Altiplano, la Red de Municipalidades Rurales del Perú, CARE – Programa Fortalece, RED Perú, RETEMUP y la Agencia de Cooperación Alemana INWENT.

Un Plan de Desarrollo de Capacidades permite:

- Disminuir los costos de intervención, dado que el manejo de los instrumentos es más fluido; impedir la duplicidad de esfuerzos al interior de la misma organización; aligerar y hacer eficientes y modernos los procedimientos de gestión o gerencia integral con los cuales se atienden internamente y hacia el público.
- Fortalecer las habilidades técnicas para la formulación de planes, programas y proyectos de impacto local y regional, así como en técnicas de gestión administrativa; con lo cual se hace consistente la realización de los objetivos de desarrollo humano asumidos en cada caso.
- Incentivar la participación, coordinación y concertación interinstitucional, en la gestión corporativa y en la formulación de los planes y presupuestos concertados.
- Generar mecanismos de coordinación con las agencias de cooperación internacional; particularmente cuando se trata de propuestas orientadas al fortalecimiento institucional y/o a la viabilidad y a la rentabilidad social de los proyectos de inversión que se les presenten.



El primer anexo contiene un modelo de encuesta, adaptado por la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), que consulta a funcionarios de municipalidades sobre la situación, las experiencias y expectativas respecto a la capacitación o formación de capacidades.

4. Hacia la conformación de Sistemas Regionales de Planeamiento Estratégico

Paralelamente al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE) y al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), se han estado perfilando por algunos gobiernos regionales interesantes propuestas dirigidas a crear Sistemas y Centros Regionales de Planeamiento Estratégico¹¹, para organizar de manera más integral los Planes de Desarrollo Concertados. Los Sistemas y Centros Regionales de Planeamiento Estratégico debieran considerar, en general, los siguientes principios de desempeño:

- Los gobiernos regionales, incluyendo las instancias de coordinación y participación social que les son inherentes, tienen, por Ley, la misión de impulsar el desarrollo sostenido de sus ámbitos hacia el mediano y largo plazo.
- La inexistencia hasta diciembre del 2007 del Plan de Desarrollo Nacional que le corresponde formular al CEPLAN, los cuales servirían de marco a los Planes Regionales y Locales. Esta inexistencia conlleva al riesgo de que cada Región asuma desarticuladamente una visión nacional del desarrollo como referente a su propia visión subnacional. Pero, de otra parte, estos esfuerzos de los Gobiernos Regionales pueden estimular una mayor dinámica al CEPLAN.
- La necesidad de articular funciones e iniciativas de las diversas gerencias de línea, así como de entidades sociales vinculadas al desarrollo regional, dentro de un esquema organizacional dirigido por el Gobierno Regional.
- Los tres argumentos anteriores justifican la existencia de un Sistema Regional de Planeamiento Estratégico (SRPE) que se sustenta técnica y operativamente en un Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR). Estas instancias pueden responder con mejores herramientas de análisis e integración institucional (pública y privada), a la propuesta de un Plan de Desarrollo Concertado más certero y capaz de hacer coherentes los varios Planes Parciales o Sectoriales (Plan de Prevención y Manejo de Riesgos, Plan de Desarrollo Agropecuario, etc.). Tanto el Sistema y el Centro deben insertarse en la estructura del Gobierno Regional (ROF y MOF), con una jerarquía reconocida y el respaldo del Presidente Regional para que sus propuestas sean, en lo posible, vinculantes o mandatorias.
- El CEPLAR debe ser una instancia de gestión muy ágil, conformada por un equipo relativamente reducido de personal calificado, que disponga de recursos presupuestales formales para garantizar su desempeño estable. Se constituye, por lo tanto, como la unidad de mayor importancia técnica para conducir articuladamente los procesos de planeamiento estratégico en la región, a partir del reconocimiento de las demandas de la población y las potencialidades competitivas de los diversos recursos para impulsar su plataforma productiva.
- El Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo impulsados por el SRPE y el CEPLAR deben asumirse como las guías efectivas de la gerencia del Presidente Regional, como un soporte al Consejo de Coordinación Regional (CCR) y como un mecanismo inductor del sector privado. Ambos instrumentos deben armarse desde la



¹¹ En las regiones de La Libertad, Ica, Tumbes, Ayacucho, entre otras.

«base» atendiendo a los Planes y Presupuestos Municipales, pero también, inversamente, éstos deben tener como referentes a las propuestas regionales.

- Los SRPE deben considerar canales de comunicación con el MEF (por razones presupuestarias), con el CONAM e INRENA en referencia al manejo del ambiente y de las políticas de explotación racional de recursos naturales, y con la Secretaría de Descentralización para incorporar las políticas nacionales de descentralización, regionalización y ordenamiento territorial.
- Considerar los vínculos con otros ámbitos contiguos o no, inclusive con el exterior, para impulsar iniciativas exportadoras y articular mercados. En ese sentido una de sus prioridades está referida a proyectos viales, portuarios, energéticos, comunicaciones; así como de redes de conectividad entre centros urbanos y ámbitos rurales.
- Debe establecer una estrategia de financiamiento para hacer viables los proyectos de inversión y para potenciar su gestión interna (gastos de funcionamiento).

Para organizar el Sistema Regional de Planeamiento Estratégico (SRPE) y el Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR), se proponen las siguientes cinco fases funcionales:

Primera Fase. Actividades Preparatorias

- Reuniones con las autoridades y dirigentes seleccionados por el Gobierno Regional (GR) para aclarar los alcances y los supuestos de partida que definirán el Sistema y el Centro.
- Definición, selección y recolección de la información secundaria, interna (en el GR) o externa (Sectores, ONGs, sector público y privado, universidades). Esta base de datos podría complementarse con información primaria durante la organización del sistema.
- Definición del Equipo Técnico y del soporte logístico y administrativo.

Segunda Fase. Formulación del Borrador de la Propuesta

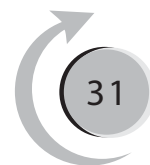
- Avances de la propuesta generada por el Equipo Técnico.
- Reuniones bilaterales o grupales con funcionarios del GR y actores locales seleccionados; para consultas sobre los avances de la Propuesta.
- Reuniones con funcionarios del CEPLAN, del MEF y la Secretaría de Descentralización de la PCM, para cotejar estrategias o políticas y posibles relaciones funcionales. Requerirá del soporte político del Presidente del Gobierno Regional.
- Presentación del borrador de la propuesta a las autoridades del GR y al Concejo Regional de Coordinación (CCR).

Tercera Fase. Formulación de la Propuesta Final

- Se efectuará en función de los aportes de la Fase anterior.
- El documento resultante se presentará a los funcionarios del GR, para posibles ajustes complementarios finales, antes de someterse a su aprobación o validación formal.

Cuarta Fase. Aprobación o validación de la Propuesta Final

- Foro o taller participativo, presidido por el Presidente del Gobierno Regional y con la presencia del CCR, en el cual se presentará la propuesta para su debate general.
- Últimos ajustes resultantes del foro o taller participativo.



- Ordenanza que apruebe el establecimiento del Sistema y del Centro, dentro del ROF y del MOF del Gobierno Regional.

Quinta Fase: Seguimiento y Evaluación

- Durante el desenvolvimiento del Sistema y del Centro deberán aplicarse criterios básicos orientados a monitorear regularmente su desempeño. Los resultados del monitoreo podrán ameritar ajustes en ambos mecanismos.
- La evaluación, que está referida a los resultados o impactos más significativos con respecto a los productos que se les exige podría ser aplicada, en principio, semestral o anualmente. Para estos efectos, deberán fijarse los criterios e indicadores que correspondan tanto a factores externos como internos.



CAPÍTULO III. MANEJO DE LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS

1. Consideraciones previas

Las múltiples y complejas aspiraciones de las colectividades sociales no pueden satisfacerse por liderazgos circunstanciales, ni por un mercado que opera con muchas restricciones para responder a los objetivos del desarrollo humano. La solución pasa, entonces, por una evaluación certera de los problemas y potencialidades y por el diseño de una serie coherente de metas y estrategias aplicables según los recursos disponibles.

La planificación como un proceso y el plan como su producto más visible tienen el rol de orientar la toma de decisiones racionales y viables, tanto en el sector público como en el sector privado, para inducir el desarrollo. El ejercicio planificador tiene un sentido voluntarista y convoca decisiones técnicas, sociales y políticas comandadas por el Estado. En tal sentido, suplanta a un comportamiento activista e inorgánico que responde a presiones coyunturales y a un inmovilismo esperanzado en el azar.

El Plan de Desarrollo Concertado

El Plan de Desarrollo Concertado es una herramienta de planificación elaborada participativamente y constituye una guía para la acción en el largo plazo. Debe contener una Visión de Futuro que genere criterios orientadores para las iniciativas e inversiones de los diversos actores económicos, sociales e institucionales de un ámbito, así como constituirse en el documento marco para la formulación de las políticas públicas regionales y locales.

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



Para ser una efectiva guía de la gestión para el desarrollo, un Plan de Desarrollo Concertado (PDC), sea regional o local, debe satisfacer determinados requisitos, como son:

- Flexibilidad, para actualizarse frente a los cambiantes y diferenciables escenarios políticos, económicos y sociales; tanto en los territorios que les compete como en los entornos nacionales e internacionales que condicionan algunos de sus objetivos.
- Participativo, en el sentido de ser concebido y ejecutado por organizaciones civiles y gubernamentales que se apropian de sus alcances. Las Mesas de Concertación, los Comités Sectoriales y los agentes civiles adscritos a los Consejos de Coordinación (regionales y locales) forman el núcleo de un esquema participativo.
- Integral, en tanto refleja la multisectorialidad y complejidad del desarrollo.
- Progresivo en su aplicación en el tiempo, para adecuarse a las normas de los Presupuestos Anuales y Multianuales; así como a los recursos disponibles. Este alcance implica resolver el horizonte temporal de los Planes de Desarrollo Concertados. No

existen parámetros estrictos para disponer de un tiempo «racional»; y en la práctica se han seguido diferentes opciones: periodos de entre los cinco a seis años (aproximadamente a la duración de un mandato político); o de entre diez a once años (para comprometer al menos dos mandatos políticos) o periodos de alrededor de los quince años (en juego con una perspectiva hacia el largo plazo).

- Calidad técnica, para sustentar sus argumentos, lo cual implica disponer de un cuadro básico de especialistas y de soportes tanto financieros como logísticos para facilitar su actuación. En este mismo sentido, se debe contar con una batería de herramientas metodológicas que le otorguen credibilidad y consistencia.
- Escritura simple, sin perder rigurosidad técnica, de modo que se abra sin mayores dificultades a su comprensión y aplicabilidad por sus usuarios, particularmente por las diversas instancias técnicas y jerárquicas de los gobiernos regionales y municipales que, además, deben ser sus conductores innatos. El Plan no debe ser un producto reservado a los académicos, pero tampoco un documento genérico que sea irrelevante como guía de la gerencia práctica y persistente.

Regularmente los Planes de Desarrollo Concertados se construyen siguiendo la rutina lógica:

- Preparación de los requisitos normativos, administrativos, institucionales y logísticos para afrontar la tarea de formularlos (Fase Preoperativa).
- Formulación del diagnóstico.
- Propuesta de una visión integradora y amplia del desarrollo que se desea disponer.
- Determinación de los temas o «sectores» que se consideran como los determinantes («ejes») para impulsar todo el proceso de desarrollo.
- Establecimiento de los objetivos y metas concretas que se proponen tanto para acometer la realización de los sectores ejes como de otros aspectos más puntuales.
- Propuesta, en paralelo con el paso anterior, de las estrategias (cómo, cuándo, quiénes, con qué recursos) que permitan cubrir los objetivos y metas previstas.
- Procedimientos, normas y acuerdos para la ejecución progresiva del plan, en consonancia con los presupuestos participativos y sus correspondientes proyectos de inversión.

En la práctica, esta secuencia no es intangible o rígida. Mientras se formula el diagnóstico y definen los objetivos del desarrollo al mediano plazo, los proyectos comprometidos en el presupuesto seguirán su rumbo y otros de realización urgente suficientemente validados (Beneficio / Costo Social) también deberán atenderse.

De otro lado, el ejercicio no tiene necesariamente que comenzar de cero. Dependiendo de una evaluación de los Planes de Desarrollo Concertado anteriormente aprobados, cabe la alternativa de efectuar solamente ajustes parciales (de fondo y forma).

2. Fase Preoperativa

Reconoce los esfuerzos previos requeridos para afrontar, con la mayor calidad posible, el difícil trabajo de formular el Plan de Desarrollo Concertado. Algunos de ellos ameritan ordenanzas municipales o regionales, tales como:

- Asumir las directrices pertinentes emanadas de la Secretaría de Descentralización y del CEPLAN.



- Establecer los términos de referencia que definan el contenido y los alcances del Plan, así como el cronograma para su formulación, considerando que el Plan es un requerimiento formal para aprobar el Presupuesto Participativo.
- Definir a los agentes que participarán en la formulación y aprobación del Plan. En algunos casos se admite la conformación de un Consejo de Coordinación «Ampliado», en el sentido de integrar especialistas o delegados institucionales que no están asimilados formalmente al 40% de los representantes de la sociedad civil en tales Consejos.
- Determinar al Equipo Técnico que dirigirá el proceso, el cual estaría constituido por los Gerentes, funcionarios y algunos Consejeros o Regidores (en el caso de Municipalidades), así como personal contratado o especialistas de entidades de cooperación técnica cuando sea posible. La Gerencia clave es la de Planeamiento y Presupuesto. Se está debatiendo la alternativa de crear (en algunas regiones) Centros Regionales de Planeamiento Estratégico para coordinar integralmente este esfuerzo. En todo caso, debiera partirse de la hipótesis de un Centro no burocratizado que registre los aportes generados en las reuniones de trabajo o talleres, para mejorar el «Documento Plan».
- Acopiar información de base y guías metodológicas pertinentes.
- Consignar los correspondientes fondos, equipos y otros soportes logísticos o técnicos (mapas, transporte, apoyo secretarial, etc.)

3. Elaboración de diagnósticos

El diagnóstico debe reflejar la situación vigente del ámbito que se explora y sus proyecciones para el futuro más o menos inmediato, bajo ciertas hipótesis de cambios en el desempeño de la economía y de las instituciones sociales. Supera las tradicionales descripciones sobre un enorme caudal de datos, muchos de ellos irrelevantes, que carecen de juicios críticos, evaluativos o analíticos sobre esos desempeños, buscando sus causas sustantivas y sus implicancias. Debe considerar todo tipo de fenómenos y tratar independientemente problemas o carencias y expectativas, con las potencialidades competitivas de los diferentes recursos (humanos, naturales, institucionales, infraestructurales) disponibles de la región o localidad.

El desarrollo del diagnóstico es un esfuerzo continuo que ampara la fijación de objetivos y estrategias, permite interpretar los cambios que se van produciendo en el tiempo y conducir; por lo tanto, a ajustar los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado. Deben considerar la influencia (positiva y negativa) de sus entornos.

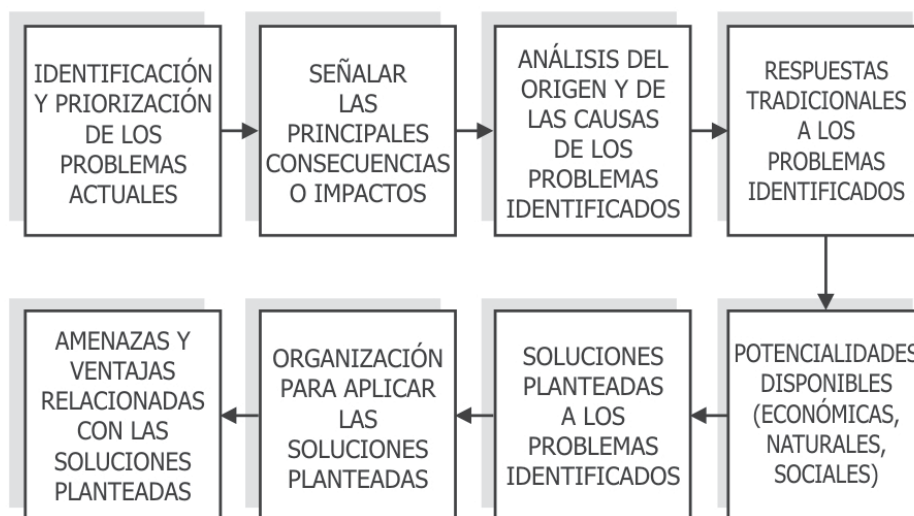
En ese sentido, el diagnóstico debe reconocer las restricciones, amenazas y posibilidades de la región o municipio, tanto endógenas, como exógenas (derivadas del desempeño y de las políticas de dimensión nacional, así como del comportamiento previsible de algunas variables internacionales, como el precio de los productos exportables o importables). La clave es asumir que las regiones, departamentos y municipios funcionan en economías abiertas, lo cual implica romper los análisis que únicamente abarcan a los territorios político – administrativos que se estén tratando. Esta consideración es más aguda en los territorios fronterizos donde los intercambios se producen con mayor dinámica y bajo diferentes modalidades.

Diagnósticos acertados garantizan que los objetivos, metas, estrategias y esfuerzos planteados en la fase tendrán una alta consistencia. Los siguientes elementos metodológicos son claves para realizar diagnósticos:



- Sistemas de Información Geográfica (SIG) y otros sucedáneos equivalentes, que facilitan la perspectiva físico – territorial de los análisis¹².
- Esquemas metodológicos de probada consistencia técnica que permitan recolectar, a bajos costos operativos, información secundaria generada por los sectores, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y las ONGs, e información primaria (recogida directamente en el campo); los cuales deben traducirse en indicadores (cualitativos y cuantitativos) para su análisis crítico. Es preciso efectuar un ejercicio previo que defina la información suficiente y pertinente o sustantiva, para evitar el riesgo de almacenar e incluso tratar información poco relevante¹³.
- Formatos de análisis del tipo FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) mediante los cuales, pese a sus restricciones metodológicas y de representatividad, se tienen los «Árboles de Problemas» que se derivan finalmente en «Árboles de Soluciones» y matrices de amenazas o riesgos y ventajas del ámbito territorial (o sector o programa) en cuestión. El siguiente gráfico muestra la secuencia con la cual se practican algunos modelos del tipo FODA, que se aplican en varias sesiones de trabajo con autoridades, líderes y especialistas.

DINÁMICA ELEMENTAL DE UN EJERCICIO «FODA» AL NIVEL LOCAL ¹⁴



- Agrupación de los diversos aspectos vinculados a un diagnóstico integral, en algunas categorías temáticas que faciliten el manejo operativo de Programas de Inversión y Presupuestos Participativos. Esta opción tiene el riesgo de realizar análisis sectorizados, con lo cual el enfoque territorial – multisectorial se debilita. Un posible agrupamiento temático es el siguiente:

¹² FONCODES y el Gobierno Regional de La Libertad disponen de modelos SIG.

¹³ Existen varios esquemas, fichas y rutinas para sistematizar y manejar información orientada a realizar diagnósticos. Una de las iniciativas disponibles en este sentido ha sido publicada por el PNUD - Perú, bajo el título de «Instrumentos Metodológicos: Sistema de Información para el Desarrollo Local- SIDEL». Lima. Febrero del 2007.

¹⁴ Adaptado del ensayo «Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. Bolivia, Ecuador y Perú». Enrique Quedena. Escuela para el Desarrollo y RURALTER. Lima. Agosto del 2002.

- Perfil físico – geográfico: topografía y clima, recursos naturales; manejo del ambiente (nivel de depredación de recursos naturales no renovables, situación de Áreas Protegidas por el Estado; contaminación de aguas y tierras, manejo de desechos sólidos y líquidos, especies animales y vegetales en riesgo de extinción); zonas de vida y ecorregiones naturales.
 - Perfil demográfico y niveles de bienestar: redes de asentamientos, densidades y flujos poblacionales, ocupación, habilidades, índices de pobreza o de desarrollo humano, estructura por edad y de género.
 - Servicios e infraestructuras sociales: educación, salud, vivienda, recreación.
 - Producción y servicios a la producción: agro y ganadería (vocación y uso mayor de los suelos), comercio, finanzas (fuentes y usos de fondos), centros de información sobre mercados internos y externos, minería y petróleo, industria, turismo. Investigación aplicada e innovaciones tecnológicas o gerenciales para generar cadenas empresariales competitivas y mapas de potencialidades económicas.
 - Ordenamiento territorial, infraestructuras de conectividad territorial y soporte a la producción: redes viales y energéticas, telecomunicaciones, sistemas de riego, puertos y almacenaje.
 - Fortalecimiento institucional, ciudadanía y gobernabilidad: capacidades de los gobiernos regionales y municipales para responder a sus mandatos sociales; densidad o presencia del Estado y las relaciones de las entidades gubernamentales con organizaciones civiles; reforzamiento de los mecanismos participativos: Consejos de Coordinación Regionales y Locales (CCR, CCL).
- Modelos de Zonificación Ecológico Económica (ZEE), estos permiten identificar espacios al interior de las provincias y departamentos o regiones, permitiendo formular y ejecutar políticas y planes de desarrollo para cada zona. Son útiles por el tratamiento integrado de cuencas y de corredores económicos (circuitos turísticos, corredores de intercambio comercial), manejo de suelos, aprovechamiento de las potencialidades y para establecer el mapa de riesgo de eventos climáticos (frijales, huaycos). Este modelo ha sido aplicado por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) en San Martín y Ucayali entre otros departamentos, a través de mecanismos de concertación entre autoridades regionales y locales y entidades privadas.



En lo que respecta a la fase de diagnósticos y proyecciones del proceso planificador, el PNUD - Perú ha editado un Cuaderno¹⁵ conteniendo una Ficha de Diagnóstico, una Guía para la Identificación de Potencialidades, un Modelo de Encuesta a Líderes, una Ficha para la Identificación de Unidades Productivas y una Encuesta de Hogares. Dicho Cuaderno es un aporte significativo para esta fase.

¹⁵ PNUD – Perú. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 11. «Instrumentos Metodológicos: Sistema de Información para el Desarrollo Local – SIDEL». Febrero del 2007.

Lo esencial de los diagnósticos

Los resultados esperados del diagnóstico deben llegar, entre otras cosas, a «una comprensión integral del territorio, su dinámica y las interacciones entre sus componentes. Es decir, un análisis de la interdependencia de los factores (socioculturales, económicos, productivos, naturales) en términos de variables cuantitativas y cualitativas, que permitan caracterizar los atributos del territorio, que tienen una acción intensa en el sistema.

Fuente: «La Planificación Estratégica del Desarrollo Local en el Perú. Análisis de casos». Martha Llona, Melisa Luyo y Walter Melgar. Escuela para el Desarrollo. Lima, 2003.

4. Establecimiento de la visión del desarrollo

Implica acudir a un debate muy cuidadoso y lo más realista posible sobre la imagen o visión genérica que se espera tener en el futuro, como consecuencia de la realización del Plan y de los desempeños económicos, sociales y políticos previsibles en la región o localidad, así como en el entorno nacional. Es el escenario futuro al que la colectividad aspira llegar, combinando lo deseable con lo posible. Disponer de una visión básica del futuro deseable actúa como catalizador para convocar voluntades sociales y políticas que mantengan en sus calendarios esas aspiraciones.

La visión general tiene las siguientes características:

- Es un proceso que convoca a la reflexión y al consenso para definir el camino a elegir y lograr una imagen de futuro de su territorio y la sociedad.
- Parte de las condiciones y potencialidades locales y debe convocar a los actores locales para lograr su compromiso.
- Debe ser compartida, difundida, reconocida y apoyada por todos.
- Es una apuesta a una opción entre varias posibilidades del futuro a lograr, por ello la visión debe ser positiva, inspiradora y convocante.

Para facilitar la formulación de la visión de un territorio, quienes la planteen deberán responder algunas preguntas claves: ¿Qué tipo de sociedad y de economía queremos en la región entendida como la suma orgánica de las personas que la habitan?, ¿A quién (es) nos dirigimos para lograr que esos objetivos viables se materialicen?, ¿Qué negociaciones técnicas, sociales, institucionales y políticas deben realizarse (por cada entidad según le corresponda) para llegar a esos objetivos? y ¿A qué tiempo o periodo estamos aludiendo para asumir ese tipo de compromisos que deberían ser, en rigor, nuevos Pactos o Acuerdos Sociales?

La visión de desarrollo

Una vez realizado el diagnóstico se debe revisar, validar o modificar la visión de desarrollo a partir de la cual se podrá efectuar un análisis estratégico de la gestión regional o local. Contar con una buena Visión es la clave para el éxito del desarrollo, la visión es proyectarse al futuro, es la representación de los que debe ser el futuro de nuestra localidad, es la respuesta a la pregunta ¿qué queremos ser?, tiene la fuerza de unir a la gente, en torno de una identidad y una aspiración común.

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



En términos figurativos se trata de establecer una «fotografía deseable» hacia el mediano y largo plazos, para cada una de las más importantes categorías temáticas del Plan. Se expresaría, por ejemplo en los siguientes términos:

- Se han reducido las graves brechas y desencuentros sociales generados por una pobreza histórica recurrente, con lo cual la sensación de haber avanzado en el desarrollo humano forma parte de la vivencia de las personas y organizaciones involucradas.
- Se aprovechan con holgura las potencialidades disponibles o que se han incorporado a las plataformas productivas del territorio sustentadas en el enfoque del desarrollo humano¹⁶. En ese sentido, por ejemplo, la región se desarrolla en base a su vocación competitiva agropecuaria sustentadas en la calidad de suelo, incorporación de tecnologías y hallazgo de mercados relativamente seguros.
- Existe una creciente articulación entre los mercados adscritos a la macrorregión dentro de la cual la región en particular se adscribe, predefinida tentativamente por las estrategias nacionales de ordenamiento territorial.
- El gobierno (regional o local, según el caso) se ha fortalecido y sus desempeños son acompañados por las organizaciones sociales representativas, en el marco del Comité de Coordinación y de las mesas sectoriales establecidas para el seguimiento del Plan Concertado y del Presupuesto Participativo. En particular, la eficiencia del gasto público en inversiones y servicios ha cubierto las expectativas de la comunidad y se han validado por su transparencia o rendición de cuentas.

5. Definición de los ejes del desarrollo

Los *ejes de desarrollo* se definen normalmente como aquellos sectores o aspectos que, derivados de la *visión general del desarrollo* hacia el largo o mediano plazo (considerado en el punto anterior), tienen la fuerza y la importancia estratégica suficientes para impulsar los objetivos y metas específicos (sectoriales o multisectoriales).

La definición de los *ejes de desarrollo*, es un ejercicio complejo en al menos tres sentidos que son interdependientes: Primero, responden a apreciaciones bastante cualitativas y por lo tanto debatibles por su elevada subjetividad; segundo, deben ser capaces de incorporar, dentro de su generalidad, todos los componentes programáticos del Plan, y tercero, tienen que corresponder a las realidades y vocaciones reales de la respectiva región o localidad; con lo cual se efectiviza una perspectiva propia del territorio en cuestión.

Entre los principales ejes estratégicos se tiene¹⁷:

- *Desarrollo social*: Educación, salud, cultura, seguridad, desarrollo de capacidades, entre otros.
- *Desarrollo económico*: Turístico, agrario, comercio, servicio, competitividad, entre otros.
- *Medio ambiente*: Saneamiento, manejo sustentable de los recursos naturales.
- *Desarrollo Institucional y de capacidades*: Participación ciudadana, relaciones entre actores públicos y privados, prevención y resolución de conflictos, mejora de la calidad de servicios, mayor accesibilidad a los servicios públicos, modernización institucional, entre otros.

¹⁶ El Plan de Desarrollo Departamental de Tacna 2003-2021 consideró un sólo elemento aglutinador de su visión de desarrollo al largo plazo, sesgado hacia un enfoque productivo relacionado con su ubicación fronteriza. Propone, en suma que la comunidad se posesiona como plataforma de servicios y negocios particularmente agroexportables, sustentada en el desarrollo humano integral y sostenible, así como en el aprovechamiento eficiente de sus recursos.

¹⁷ Ver el Instructivo para el proceso de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo No. 001-2007-EF/76.01. Resolución Directoral no. 08-2007-EF/76.01. Publicada en el diario El Peruano el 11 -04-2007.



En tal sentido, y a modo de ejemplo, los ejes de desarrollo deben orientarse a:

- Mejorar la calidad de vida de las mayorías y atención preferente a las poblaciones en extrema pobreza de las zonas alto andinas de la región o provincia.
- Fortaler y consolidar los procesos democráticos y de la institucionalidad local, particularmente, impulsar la modernización del Gobierno Regional (o Local) y brindar soporte integral a las Comunidades Campesinas y Nativas.
- Maximizar las potencialidades productivas disponibles, mediante el incremento de los rendimientos de los diferentes factores de la producción, así como del manejo racional de los recursos y del ambiente, especialmente, de aquellos cultivos o crianzas que tienen ventajas comparativas por su relativa exclusividad en la región (Provincia o distrito).
- Establecer y aplicar las regulaciones que defiendan el ambiente, frente a la instalación o funcionamiento de las plantas procesadoras industriales de la región (Provincia o distrito).

6. Establecimiento de objetivos y metas

Los Objetivos representan las aspiraciones o propósitos deseables para responder tanto a la «visión general del desarrollo» como a los «ejes de desarrollo», y a las «categorías temáticas» establecidas en el Diagnóstico. En tal sentido, no deberían establecerse Objetivos que sean contrarios a o estén fuera de esos tres referentes sustantivos.

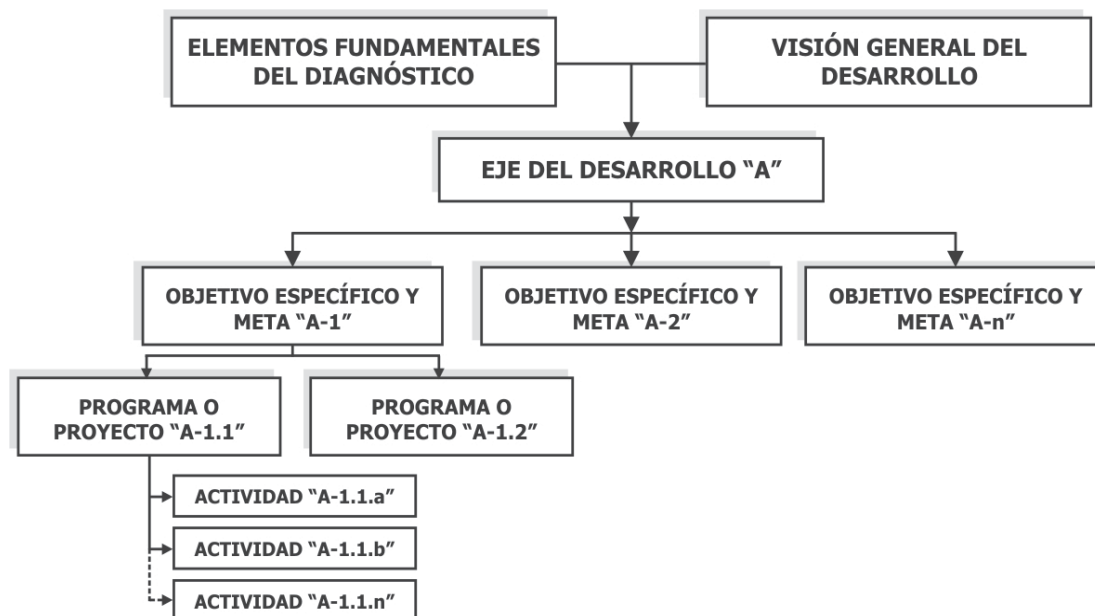
Con ese esquema, los Objetivos pueden tener una contextura muy general, en cuyo caso es pertinente desagregarlos en Objetivos Específicos, cada uno de los cuales deben operativizarse en Programas con sus respectivas actividades.

Las Metas son la expresión cuantitativa de los Objetivos Específicos, en términos de «indicadores» o resultados físicos. Dependiendo de su envergadura y complejidad, así como de los recursos previsibles para su cobertura, los objetivos y las correspondientes metas deben repartirse en Programas o Proyectos y estos en Actividades requeridas para que tales Proyectos o Programas se ejecuten dentro de los Planes de Desarrollo Concertados. Este es uno de los ejercicios técnicos y políticos más complejos porque pone a prueba su viabilidad y el cumplimiento de los compromisos contraídos.

La lógica secuencial de las anteriores consideraciones aparece esquematizada en el siguiente gráfico.



LÓGICA Y SECUENCIA EN LA DEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y METAS



7. Formulación de estrategias vinculadas a los objetivos y metas

La determinación de objetivos, metas, programas o proyectos y actividades operativas es un ejercicio esencial pero insuficiente si se asume que el Plan de Desarrollo Concertado tiene que actuar como un efectivo instrumento de gerencia, a todo nivel.

En tal sentido, se requiere afinar al máximo posible una Estrategia que, en rigor, consiste en un juego de criterios que respondan a las siguientes preguntas interconectadas:

- ¿Que formas técnicas, administrativas y legales se requieren para realizar los objetivos, metas, programas o proyectos y acciones establecidos? Es un tema de procedimientos. En el caso de programas o proyectos que recibirán cooperación técnica bilateral o multilateral se requerirá formalizar los convenios y aplicar los requisitos de esas fuentes.
- ¿En qué plazos y con qué secuencias se realizarán los programas o proyectos y acciones establecidos? En este punto deben preverse los contenidos de los Presupuestos Participativos, al menos para los siguientes dos años. Deben considerarse además el clima (temporada de lluvias) en la ejecución de los proyectos de infraestructura a cielo abierto (vías, plantaciones).
- ¿Cuál es el costo de los proyectos?, tanto en su instalación como en su funcionalidad (cuándo, por ejemplo, se trata de servicios educativos o de salud). De otro lado, deberán discriminarse los gastos corrientes de las inversiones propiamente dichas, según las regulaciones presupuestales.
- ¿Quiénes serán los ejecutores de los proyectos o programas establecidos? Esta cuestión implica asumir compromisos que pueden implicar, con un enfoque asociativo, a más de dos regiones o municipios cuando los programas o proyectos son de interés mutuo.
- ¿Quiénes y con qué frecuencia se efectuarán los esfuerzos de evaluación de los resultados e impactos de los programas o proyectos establecidos? En este asunto es

necesario construir previamente los criterios e indicadores de evaluación pertinentes a cada tipo de programa o proyecto.

El manejo de la estrategia generalmente se facilita con una matriz del siguiente tipo:

MATRIZ DE CONTROL DE LAS ESTRATEGIAS

PROGRAMA O PROYECTO SEGÚN SUS COMPONENTES	PROCEDIMIENTOS Y PROCESOS	CRONOGRAMA DE EJECUCION	COSTOS SEGÚN CATEGORIAS PRESUPUESTALES	UNIDAD(ES) EJECUTORA(S)	RÉGIMEN DE EVALUACIÓN

CAPÍTULO IV. MANEJO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

1. El Presupuesto Participativo

Los Presupuestos Participativos (PP) deben ser la expresión programática de los Planes de Desarrollo Concertados (PDC), porque concretan sus objetivos y estrategias de desarrollo, y porque definen una matriz de proyectos financiados total o parcialmente con recursos públicos.

Los PP son instrumentos fundamentales para la gestión de los Gobiernos Regionales y Municipales. Son mandatarios por ley. La dirección del proceso para su formulación y ejecución le corresponde a estos gobiernos, que en su dimensión política recae en los Presidentes Regionales, Alcaldes, Consejeros y Regidores y en la dimensión técnica en las Gerencias, Direcciones Sectoriales Regionales (mientras existan), Proyectos Especiales, Organismos Públicos Descentralizados o Empresas Públicas Descentralizadas. Cualquier intento de erosionar esta dirección, formal o informalmente, por parte del Gobierno Nacional, de organizaciones civiles o de la Cooperación Internacional, implicaría deformar la institucionalidad e introducir competencias indeseables. Este principio no niega el aporte técnico o financiero complementario de esas organizaciones. Se trata de una cuestión de competencias que deben ser precisadas en las reformas a las Leyes Orgánicas de Municipalidades y Gobiernos Regionales.

En su sentido social y político los PP representan uno de los mecanismos más importantes para consolidar la democracia y gozar de una ciudadanía plena; porque involucran a las organizaciones civiles representativas en el ejercicio de ambos derechos y sus correspondientes obligaciones; en los Consejos de Coordinación y en las Mesas Temáticas o Sectoriales.

2. Requisitos operativos y normatividad

La formulación y ejecución de los Presupuestos Participativos (PP) requiere de un aparato técnico que será más o menos integral (en términos de la variedad de especializaciones profesionales), según las capacidades financieras, la disponibilidad de especialistas comprometidos con tales PP en los gobiernos regionales y municipales, la complejidad de los problemas que deben abordar y la amplitud del territorio que administran. Estos requerimientos constituyen dilemas agudos, especialmente en las municipalidades cuyos presupuestos dedicados al gasto corriente y a la preinversión son relativamente reducidos; lo cual ocurre mayormente en los municipios distritales rurales cuyos ingresos por canon o regalías son bajos o inexistentes.



Desde el punto de vista de las capacidades financieras, los Gobiernos Regionales y Municipales sustentan sus ingresos a través de las siguientes fuentes de financiamiento¹⁸:

- Recursos ordinarios.
- Canon, sobrecanon, regalías y participaciones «a partir del 2007, la fuente constituida por canon y sobrecanon adopta el nombre de recursos determinados».
- Recursos directamente recaudados.
- Recursos por operaciones especiales de crédito.
- Participación en las rentas de aduana.
- Donaciones y transferencias.

De otro lado, la recaudación de tributos internos a nivel departamental lo conforman los siguientes impuestos a la:

- Renta de primera, segunda, tercera y cuarta categoría, más determinados regímenes especiales de renta.
- Producción y el consumo (IGV e ISC).
- Solidaridad a la niñez desamparada.
- Otros como: El Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, a las Transacciones Financieras (ITF), Temporal a los Activos Netos (ITAN), a las acciones del Estado, los ingresos del Régimen Único Simplificado (RUS) y el extraordinario a la Solidaridad, entre otros.

En este mismo sentido, el PP está sujeto a la disponibilidad de recursos logísticos (equipos mecánicos, movilidad, espacio físico) que soporten las tareas de los cuadros técnicos. El tratamiento de los PP regionales y municipales está enmarcado por un conjunto de normas de escala nacional, generadas por el MEF, algunas de estas se resaltan a continuación:

- **Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Ley 27293 (Publicada el 28-06-2000).** Señala el uso adecuado de la inversión pública en el sentido de que los proyectos que se ejecuten en el marco del SNIP concuerden con las prioridades señaladas en los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- **Ley de Bases de la Descentralización. Ley 27783 (Publicada el 20-07-2002).** Define la finalidad, principios, objetivos y criterios del proceso de descentralización, formación de regiones y municipalidades, funciones y competencias de los tres niveles de gobierno; así como los lineamientos para formular Planes de Desarrollo Concertados y los Presupuestos Participativos de los gobiernos regionales y municipales.
- **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 27806 (Publicado el 03-08-2002).** Promueve la transparencia de los actos de las entidades públicas y regula el derecho de las personas a acceder a información de la gestión del Estado. Crea los portales de transparencia y define los procedimientos que las personas o entidades deben aplicar para obtener información. El Reglamento de esta Ley se aprobó por DS-072-2003-PCM, publicado el 07-08-2003.

¹⁸ Fuente: «La descentralización fiscal en el Perú». Informe Final. Elaborado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. INDE Consultores. Septiembre del 2007.

- **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley 27867 (Publicada el 18-11-2002).** Precisa la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, así como la aprobación del Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo.
- **Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972 (Publicada el 27-05-2003).** Define los alcances y funciones de los gobiernos municipales. Plantea algunas connotaciones especiales para los municipios calificados como rurales y fronterizos. Establece la relación entre los gobiernos locales y de éstos con otras instituciones públicas, así como las funciones de los Consejos de Coordinación Local (CCL), provinciales y distritales en la formulación del Presupuesto Participativo y del Plan de Desarrollo Municipal Concertado.
- **Ley Marco del Presupuesto Participativo. Ley 28056 (Publicada el 08-08-2003).** Señala los lineamientos generales que rigen el proceso para formular los Presupuestos Participativos de los gobiernos regionales y locales, acudiendo a criterios técnicos y a mecanismos que promuevan la efectiva participación ciudadana en estos esfuerzos. Alude, al fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a partir de instancias como los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Distrital.
- **Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. DS-171-2005-MEF (Publicado el 26-11-2003).** Precisa los procedimientos operativos que deben seguir los gobiernos regionales, provinciales y distritales; así como los representantes de la sociedad civil en los correspondientes Consejos de Coordinación, en ese proceso.
- **Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Ley 28273 (Publicada el 09-07-2004).** Indica los procedimientos que permiten determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales para ejercer las funciones que se les transfiera. En ese sentido define criterios para acreditarlos. Una base de este tipo de determinaciones es la disposición de los respectivos Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos.
- **Ley del Presupuesto Anual para el año 2007. Ley 28927 (Publicada el 12-12-2006).** Aprueba el presupuesto de las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como las normas funcionales y procedimientos para que puedan ejecutarlo.
- **Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año 2008. Nº 001-2007-EF/86.01 (Publicada el 11-04-2007).** Precisa los procedimientos que las instituciones públicas deben seguir para la formulación del Presupuesto Participativo del año 2008.
- **Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010. (Separata Especial publicada el 01-06-2007).** Es el documento más importante en materia económica, por que hace un balance de los resultados de la aplicación de las políticas económicas y define las estrategias y condiciones que permitirán alcanzar los objetivos fijados como prioritarios dentro de un plan económico y social en una serie de años, lo cual implica una ventaja con el tradicional presupuesto anual que tiene una perspectiva extremadamente coyuntural y de corto plazo.



- **Ley de Solidaridad con las localidades afectadas por el Sismo del 15-08-2007. (Publicada el 23-08-2007).** Se autoriza a los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales de las zonas afectadas por el sismo a utilizar los recursos del canon, del sobre canon, de las regalías mineras y del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para responder a la emergencia y a la rehabilitación social, económica e infraestructural de los daños generados por el sismo. Además, permite a los gobiernos regionales y locales de las zonas no afectadas por el sismo, a reprogramar su presupuesto 2007 hasta por el 20% para ayudar a las zonas afectadas.

Complementariamente a la normatividad nacional, deben considerarse las Ordenanzas Regionales y Municipales relativas a los Presupuestos Participativos. Entre ellas, la que establece la secuencia del proceso de formulación y la que reglamenta la inscripción, designación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación¹⁹.

Principios del presupuesto participativo

Participación: Los gobiernos regionales y locales promueven la participación de la sociedad civil.

Transparencia: Acceso de la población a la información pública.

Igualdad de oportunidades: A la sociedad sin discriminación política, ideológica, religiosa, racial género o de otra naturaleza.

Tolerancia: Respeto a la diversidad de opiniones en la búsqueda de consensos.

Eficiencia y Eficacia: Optimiza el uso de los recursos presupuestarios.

Equidad: Los grupos y sectores de la sociedad que requieran ser atendidos tienen que ser incluidos en el proceso.

Competitividad: La gestión debe orientarse a promover la inversión privada y a lograr el desarrollo.

Corresponsabilidad: Entre el gobierno regional, local y la sociedad civil para impulsar el desarrollo de sus localidades.

Solidaridad: Es la actitud de los agentes participantes para asumir los problemas de otros como propios.

Respeto a los Acuerdos: Es la responsabilidad de asumir los compromisos acordados en los talleres participativos.

Fuente: Tomado del Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril del 2007.



3. Proceso para la formulación de los Presupuestos Participativos

3.1 Articulación Horizontal y Vertical de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y de los Presupuestos Participativos (PP).

Los PDC regionales, provinciales o distritales, proponen una visión estratégica de mediano/largo plazo del desarrollo en sus ámbitos de su competencia. Presenta los objetivos, estrategias y proyectos eje, por éstos son los que lideran o impulsan a los otros programas o proyectos

¹⁹ Dos casos pueden ser referenciales: a) La Ordenanza No. 011-Arequipa, del 14-05-07 del Gobierno Regional de Arequipa; b) la Ordenanza Municipal N° 012-2007-GPCH, del 20-07-07 de la Municipalidad Provincial de Chiclayo.

de menor impacto. Los PDC deben ser los referentes obligados de los PP porque estos deberán acogerse a sus lineamientos más sustantivos.

Ambas dimensiones (la estratégica y la funcional) son a su vez la base para establecer los Planes de Desarrollo Institucionales o Corporativos. En efecto, los PDC y los PP son el corazón que define el alcance de los gobiernos regionales y municipales cuyas estructuras orgánicas (funciones, atribuciones, regulaciones, normas internas, ordenanzas, distribución de sus unidades de línea o de apoyo administrativo) deben satisfacer las propuestas de las colectividades en los PDC y PP. En otros términos, el Plan de Desarrollo Institucional debe determinar el alcance general y la estructura operativa de su personal, mediante su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) en referencia a los PDC y PP. Requiere tener claridad sobre las relaciones entre los objetivos de desarrollo y la forma mediante la cual la entidad debe organizarse, con criterios de eficacia y eficiencia. Si esto no ocurre, la gestión puede ser cuestionable, dentro y fuera del Gobierno Regional o de la Municipalidad.

El proceso de formulación de los PDC requiere una cultura y una práctica de interacción o articulación institucional. En principio, se reconocen dos tipos de articulación: *i)* Articulación horizontal, se entiende a los vínculos que comprometen a los actores e instituciones de un determinado ámbito en cuanto a los enfoques y acciones prácticas, concertadas, que facilitan su armonización eficiente en los respectivos PDC y PP. *ii)* Articulación vertical, se refiere a los vínculos establecidos entre los diferentes niveles de gobierno (regional, provincial, distrital) para realizar proyectos y acciones de interés común (manejo de cuencas, desastres naturales, salud), o para enfrentar íntegramente los retos del desarrollo que comprometen sus ámbitos jurisdiccionales. Las Juntas de Coordinación Interregional y las Mancomunidades Municipales son ejemplos en esta segunda línea.

La articulación entre los niveles de gobierno (vertical) fortalece el proceso descentralizador, haciendo converger fuerzas y enfoques institucionales que se va acercando a una mirada macrorregional del desarrollo y a un tratamiento orgánico del ordenamiento territorial que los afecta. Es así, los problemas y potencialidades identificados en el diagnóstico distrital que requieran acciones coordinadas con la provincia, se debaten en los talleres de la provincia, y aquellas acciones de escala provincial que implican impactos regionales se analizan en los talleres de la región.

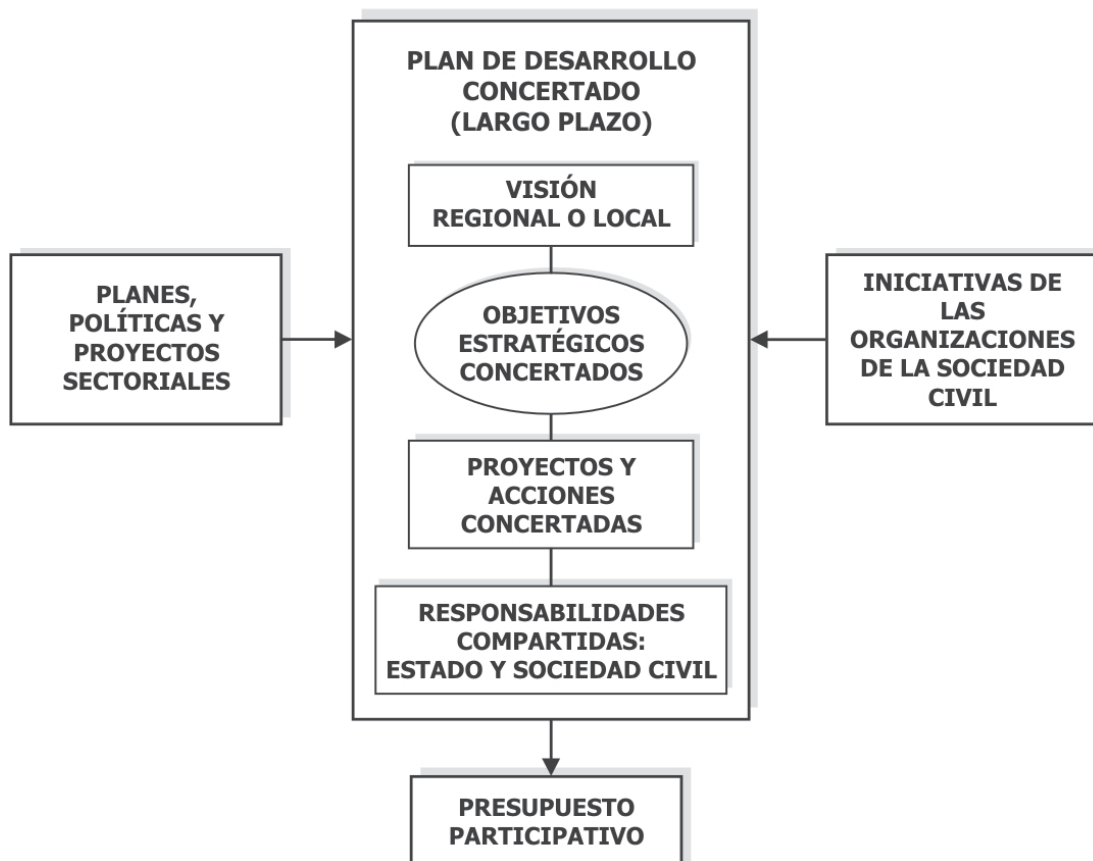
El Gobierno Regional, en coordinación con el Consejo de Coordinación Regional, impulsa y lidera este proceso integrador, donde cada instancia tiene autonomía. Las entidades de mayor envergadura formal, en relación a los Presupuestos Participativos (PP), son los Consejos de Coordinación, regionales y municipales. Allí se realizan debates amplios y transparentes sobre problemas y potencialidades, que deben culminar en acuerdos y compromisos. También han sido importantes elementos propulsores de los PP las Mesas de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, pese a que sus acuerdos o recomendaciones no son vinculantes o mandatorias.

En el gráfico siguiente se esquematiza el esfuerzo y las formas a través de las cuales se expresan las articulaciones anteriormente mencionadas. En este gráfico, la primera columna (izquierda) se refiere a las propuestas de desarrollo de carácter sectorial, que están asociadas a las instancias ministeriales; mientras que la tercera columna (derecha), expresa el caudal de iniciativas de desarrollo provenientes de la sociedad civil. Ambas columnas (derecha e izquierda) confluyen en la segunda columna (centro) que es la fundamental, porque recoge



los problemas, iniciativas de ambas partes y, a partir de los Planes de Desarrollo Concertados, recae finalmente en los Presupuestos Participativos.

ARTICULACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGIONAL Y LOCAL



Fuente: Elaborado en base al Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril del 2007.

3.2 Las Fases del Presupuesto Participativo²⁰.

En función de la normatividad respectiva, el ejercicio de formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto Participativo sigue una secuencia lógica, que parte de la designación de los representantes gubernamentales y civiles ante los Consejos de Coordinación y culmina con el Acta del Foro que lo aprueba. En el intermedio se efectúan talleres de capacitación de los representantes designados y análisis técnicos de Equipos Especiales para programar (priorizar, cronometrar) los Proyectos surgidos de los talleres participativos principalmente.

²⁰ El artículo 17 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, señala que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover mecanismos para la participación ciudadana a través de espacios de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

Para iniciar el proceso del PP, el Gobierno Regional convoca al Consejo de Coordinación Regional (CCR) y a los Consejos de Coordinación Locales (CCL) para coordinar la campaña de difusión, sensibilización y capacitación, entre otras acciones. Esto permite, que el nivel provincial y distrital tengan como referente el nivel regional para definir, actualizar o mejorar su propia visión y objetivos estratégicos; además de coordinar o concertar esfuerzos conjuntos.

En el caso de los Gobiernos Regionales los CCR lo integran los Alcaldes Provinciales, y en un 40% representantes de la sociedad civil. Sin embargo, ciertas regiones y municipalidades han formado los Concejos de Coordinación Ampliados, donde se incorporan otros agentes que se consideran importantes para proponer programas, políticas y proyectos.

El PP se realiza tomando en cuenta la realidad territorial y organizativa de cada gobierno regional o gobierno local. El proceso para formular el PP comprende las siguientes fases:

Fase 1: Preparación

Los gobiernos regionales y locales en coordinación con sus respectivos Consejos de Coordinación deben preparar el proceso para cada año fiscal. La Oficina de Planificación y Presupuesto respectiva (o la que haga sus veces) organizará la información que será entregada a los Agentes Participantes, entre ella la siguiente:

- Plan de Desarrollo Concertado.
- Plan Estratégico Institucional (Gobierno Regional) y el Plan de Desarrollo Institucional (Gobierno Local).
- Detalle de los problemas que requieren atención privilegiada, lista de proyectos ejecutados y priorizados, costos de mantenimiento, fuentes de financiamiento y un informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y las entidades estatales en procesos participativos anteriores;
- Arreglos o previsiones logísticas (lugares de reunión, material de oficina, viajes, etc.).

Fase 2: Convocatoria

El Presidente de la Región y el Alcalde, en coordinación con sus respectivos Consejos de Coordinación, realizan una amplia convocatoria para motivar a las organizaciones civiles a participar del proceso. Para esta acción se recurre a todos los medios de comunicación disponibles en cada región o localidad, sin perjuicio de recurrir a medios de escala nacional y al diario oficial «El Peruano». La base de la convocatoria es una Ordenanza que precisa los aspectos esenciales del proceso participativo: las normas que sustentan el propio proceso, la conformación del Equipo Técnico, los mecanismos de identificación y registro de los agentes participantes (el cual requiere de un libro especial, autenticado), el cronograma de actividades y las responsabilidades de los agentes participantes.

Fase 3: Identificación y registro de agentes participantes

Debe garantizarse una amplia pero al mismo tiempo equitativa y responsable participación de la sociedad civil. Cada organización debe elegir a sus representantes. Es importante la presencia de organizaciones vinculadas a los ejes de desarrollo del Plan de Desarrollo Concertado. Los agentes participantes en los talleres son:

- El Consejo de Coordinación Regional (CCR) o Local (CCL), según el caso.



- El Presidente Regional o el Alcalde, según el caso.
- El Consejo Regional o el Consejo Municipal, según el caso.
- La sociedad organizada, que forma parte de los CCR o CCL.
- Los organismos sectoriales desconcentrados del Estado.
- Los integrantes del equipo técnico (participan con voz, pero sin voto)

El Equipo Técnico esta integrado²¹ por personal de las diferentes gerencias de línea (Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Planeamiento y Presupuesto, Infraestructura, Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, etc.), personal de las Direcciones Sectoriales Regionales o Locales, asesores contratados o que pertenecen a ONGs y entidades de Cooperación Técnica. También pueden integrar el Equipo, voluntarios y especialistas de las universidades o de empresas importantes. El Equipo Técnico lo preside regularmente el Jefe del Área de Planeamiento y Presupuesto, o quien haga sus veces en el gobierno regional o local. Su misión es brindar soporte técnico en el proceso del Presupuesto Participativo y efectuar los análisis de mayor rigor sobre los Proyectos Específicos en cuestión.

Fase 4: Capacitación de los agentes participantes

Los gobiernos regionales y gobiernos locales coordinarán con las instituciones de la sociedad civil para capacitar a los Agentes Participantes, empleando diversas modalidades de enseñanza – aprendizaje - debate, que deben concordar con la responsabilidad que tienen en la formulación y ejecución del PP; con el objetivo de mejorar sus capacidades en la gestión y planeación del desarrollo. La capacitación se efectúa mediante talleres de trabajo. El desarrollo de cada uno de éstos se registra con la mayor rigurosidad posible y los acuerdos se registran en un Acta que debe ser suscrita por los Agentes Participantes.

Fase 5: Talleres de trabajo

Los talleres los convoca el Presidente Regional o el Alcalde en su calidad de Presidente del Consejo de Coordinación Regional o Local, según el caso. El número de talleres dependerá de las características de cada lugar. Los talleres de trabajo más relevantes del proceso son²²:

Taller de Trabajo sobre el Plan de Desarrollo Concertado y el Proceso Presupuestal

Está dedicado a la comprensión sustantiva del Plan de Desarrollo Concertado (PDC), que es un referente clave para encuadrar los alcances del PP, en tanto que contiene la visión de futuro de la región o localidad y define las políticas públicas más significativas sobre:

- El contexto macroeconómico y las redes institucionales; la descentralización, el ordenamiento territorial y los enfoques del desarrollo nacional, regional y local.
- La participación de los agentes sociales para decidir su futuro y la colaboración interinstitucional.
- La identificación de los problemas y necesidades a través de un diagnóstico temático y territorial.

²¹ Literal h) del Artículo 1 del DS-171-2003-EF. Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo publicado el 26-11-2003.

²² Instructivo para el proceso del presupuesto participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01 y la Resolución Directoral N° 08-2007-EF/76.0, publicada el 11-04-07.

- La identificación de las potencialidades, a partir de las cuales se logrará el desarrollo sostenible del ámbito intervenido.
- Un acercamiento para determinar los ejes temáticos que en los aspectos sociales, económicos, medio ambientales, institucionales y de capacidades, se constituirán en las que impulsen el proceso de desarrollo.
- La identificación general de los objetivos y estrategias que permitirían ejecutar exitosamente los ejes temáticos previamente debatidos.
- Los criterios para evaluar los resultados de la ejecución del PDC.
- Los procesos de rendición de cuentas y el informe del saldo presupuestal.
- El cronograma de implementación del proceso del PP.

Taller de Trabajo sobre Rendición de Cuentas

Al concluir el proceso de PP, se tiene que informar a la población sobre el resultado de los acuerdos y compromisos asumidos del año anterior, de como se solucionaron los problemas, sobre la inversión realizada y el impacto de éstas en la calidad de vida de las personas. Asimismo, se informará sobre los cambios efectuados en la organización o en determinadas áreas programáticas o proyectos concretos. Los contenidos, alcances y procedimientos para la Rendición de Cuentas son la materia de este taller.

Taller de Trabajo sobre Definición y Priorización de Problemas y Oportunidades

Se discuten los principales problemas identificados a partir de sus causas y los efectos generados, permitiendo diferenciar los problemas que pueden solucionarse en el corto, el mediano y el largo plazo. Uno de los criterios a tener en cuenta para priorizar las soluciones, es que éstas tienen que ser coherentes con los objetivos estratégicos del PDC, con las funciones exclusivas y compartidas a cargo del nivel de gobierno correspondiente. Un segundo criterio radica en verificar si la sociedad civil está dispuesta a participar en la resolución del problema.

Taller de Definición de Criterios y Priorización de Proyectos

El marco referencial de este taller es el Plan de Desarrollo Concertado (PDC). Una vez analizados los problemas existentes, el Equipo Técnico presenta las alternativas de proyectos para la solución integral del problema priorizado o de la potencialidad planteada. Entre los criterios que pueden tenerse como base están, el PDC (incluyendo el diagnóstico y la proyección del desarrollo de la localidad o de la región), así como las funciones y atribuciones de los gobiernos regional y local; los proyectos de mayor rentabilidad social; los proyectos eje o de gran impacto dependientes del gobierno nacional; la participación de la población en su financiamiento; el cumplimiento de las obligaciones tributarias de la población beneficiaria; el nivel de pobreza de los beneficiarios; la generación de empleos decentes; la atención prioritaria a grupos sociales o zonas altamente vulnerables, entre otros.

El Equipo Técnico informa a los agentes participantes sobre los recursos presupuestales disponibles y previstos de las diferentes fuentes: Fondos de compensación, canon, sobrecanon, regalías, donaciones, fideicomisos, recursos propios; contrastándolas con las obligaciones fijas e ineludibles del gobierno regional y local. Estos son referentes para definir y priorizar los problemas y los proyectos. El ejercicio y debate para priorizar los proyectos implican establecer y discutir los criterios e indicadores de priorización, vistos tanto en forma individual como en sus correlaciones o sinergias grupales (paquetes de proyectos que



interactúan o se complementan entre sí). El resultado es una propuesta consensuada básica, pero sometida a una revisión técnica más rigurosa.

Fase 6: Evaluación técnica

Esta actividad la realiza el Equipo Técnico. Comprende la evaluación técnica de los proyectos priorizados en los Talleres Participativos, el análisis de las alternativas de solución y la sustentación técnica de los mismos. Dos tareas fundamentales están ligadas a esta función evaluadora:

- Determinar las fuentes de financiamiento de los proyectos identificados, considerando el compromiso de los agentes participantes. Los proyectos que requieren financiamiento total o parcial del tesoro público se incorporan al Plan de Desarrollo Institucional.
- Elaborar una propuesta del plan de inversiones que comprenda los ejes estratégicos de desarrollo. El Plan de Inversiones se presenta al Consejo de Coordinación Regional o Local, según el caso.

Fase 7: Formalización de acuerdos y compromisos

La formalización de los acuerdos parte del informe que elabore el Equipo Técnico, el cual es revisado por el Presidente de la Región o el Alcalde, quienes lo tramitan a los Agentes Participantes para su aprobación, con las modificaciones que se acepten de manera consensuada, mediante un Acta, la cual es remitida por el Presidente de la Región o el Alcalde para su aprobación por el Consejo Regional o Municipal correspondiente. Una copia del Acta se envía a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esto implica la adopción de acuerdos y compromisos en los siguientes niveles o temas:



Acuerdos y Compromisos sobre el Plan de Desarrollo Concertado

- Concordar los planes institucionales de acuerdo a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado, así como a la Misión y Ejes Estratégicos según corresponda.
- Impulsar actividades y proyectos de manera coordinada para lograr los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.
- Difundir en la comunidad la visión, objetivos y compromisos asumidos en el Plan de Desarrollo Concertado.
- Establecer compromisos de trabajo entre las autoridades regionales, locales y la sociedad civil, para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

Acuerdos y Compromisos sobre el Presupuesto Participativo

- Los resultados del Presupuesto Participativo los consolida el Equipo Técnico en el documento «Presupuesto Participativo para cada año fiscal», el cual debe estar firmado por el Presidente Regional o el Alcalde. Incluye la evaluación, aspectos técnicos, financieros y su impacto en la solución de los problemas o en el tratamiento de las potencialidades. Son presentados por el Presidente del Gobierno Regional o el Alcalde a los Agentes Participantes para su modificación y aprobación mediante Acuerdos.
- En el caso de haber modificaciones, éstas son evaluadas por el Equipo Asesor, quienes darán su opinión a los Agentes Participantes, para su debate y aprobación.

- Una vez aprobados los Acuerdos, los integrantes del Consejo de Coordinación y los Agentes Participantes suscriben un Acta de Acuerdos y Compromisos, la cual será firmada por todos los Agentes Participantes y los miembros del Consejo de Coordinación Regional o Municipal según corresponda.
- Los acuerdos y compromisos del PP son traducidos en actividades y proyectos que se incluyen en el Presupuesto Institucional de Apertura para su aprobación por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivo.

El Proyecto de Presupuesto Institucional y las Actas de los Acuerdos y Compromisos del Presupuesto Participativo se remiten a la Dirección Nacional de Presupuesto Participativo del MEF. El Presidente de la Región y el Alcalde tienen que publicarlo en los medios de comunicación. Asimismo, los avances de las fases del proceso y los resultados tienen que ser registrados en el «Aplicativo Interactivo para el proceso Participativo» de la página web del MEF: www.mef.gob.pe.

Fase 8: Rendición de cuentas

El Presidente de la Región o el Alcalde, al iniciarse los Talleres de Trabajo del Presupuesto Participativo, presenta un balance de la gestión del año anterior. Los Agentes Participantes emiten un juicio sobre este Informe y pueden plantear objeciones, modificaciones o retiros de aquellas acciones o proyectos que se consideran inconvenientes. El resultado se inscribe en una Acta, la cual es enviada por el Presidente Regional o el Alcalde para su aprobación por el Consejo de Coordinación Regional o Municipal correspondiente.

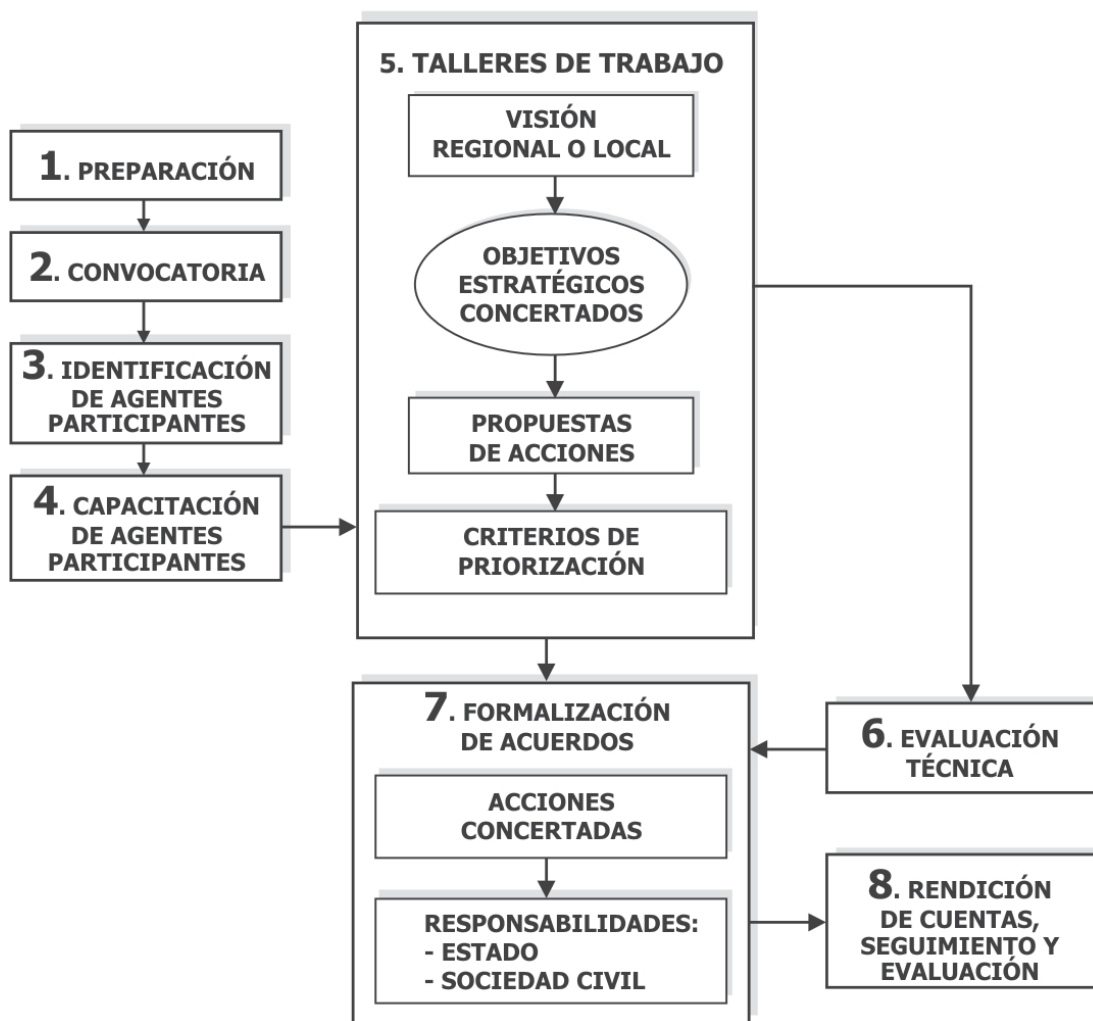
En relación al Presupuesto Participativo (PP), una vez aprobado se envía en original a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF. Si bien esta etapa debe desarrollarse permanentemente, la rendición puede ser anual, semestral, pero también, bajo circunstancias especiales, en cualquier momento del ejercicio presupuestal.

Los desempeños del gasto (corriente y de inversión) son sistemáticamente evaluados por el Sistema Nacional de Control en general y por la Unidad de Auditoría Interna del gobierno regional o local en particular. Existen otras entidades que oficialmente (Defensoría del Pueblo) o extraoficialmente en ciertos casos (Vigilancia Ciudadana), también efectúan evaluaciones del desempeño de los gobiernos regionales y municipales, particularmente sobre la ejecución del gasto. Uno de los avances más significativos -como se menciona en el punto 5 de este Capítulo- es que la evaluación a partir del 2007-2008, será en función de resultados o impactos y no sólo en términos del cumplimiento de las metas de ejecución del proyecto.

En alguna de las fases que comprende el PP, puede ser necesario contar con el soporte y asistencia técnica de profesionales especialistas con la finalidad de mejorar los resultados del mismo. Las fases a través de las cuales se organiza la formulación, aprobación y control de los PP se esquematizan en el gráfico siguiente.



FASES DEL PROCESO PARTICIPATIVO



Fuente: Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril de 2007.

Cronograma del Presupuesto Participativo

En general, de conformidad con la programación efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se tiene que cumplir con el siguiente calendario para el desarrollo del PP; sin embargo, además de hacer estas acciones, se tienen que evaluar las acciones ejecutadas el año anterior, las del año en curso y algunas previsiones para los siguientes años.

CRONOGRAMA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Fases		E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1	Preparación												
2	Convocatoria												
3	Identificación de Agentes Participantes												
4	Capacitación de Agentes Participantes												
5	Talleres de Trabajo: Preparación y Convocatoria a Talleres												
	Talleres de Diagnóstico y de definición de criterios y metodología de priorización												
6	Evaluación Técnica de prioridades												
7	Formalización de los Acuerdos Perfeccionamiento técnico de proyectos y su aprobación												
8	Rendición de Cuentas: Publicación de transferencias en página Web del MEF												
	Registro y Publicación de Avances en ejecución de acuerdos												

Nota: Los meses señalados son los límites máximos y pueden modificarse de acuerdo a la programación en las respectivas jurisdicciones que les permita cumplir oportunamente con la presentación y aprobación del Presupuesto Institucional.

Fuente: Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo para el año fiscal 2008. Instructivo N° 001-2007-EF/76.01. Publicado en el diario El Peruano el 11 de abril de 2007.



4. Análisis del desempeño de los Presupuestos Participativos

Por su propia complejidad técnica y por la diversidad de intereses de los diferentes actores sociales, los PP han tenido que sortear varios escollos. Algunos de ellos se muestran en los siguientes puntos y deben ser atendidos para perfeccionar el proceso:

- No siempre han tenido el soporte político de las autoridades, en consideración a que los compromisos colectivos (Actas de Aprobación) les reduce su capacidad de maniobra directa en la asignación y priorización de fondos.
- La designación de los agentes de la sociedad civil ha estado casi inevitablemente signado por una lucha de posicionamiento, teniendo en cuenta el porcentaje que les corresponde en los Consejos de Coordinación (40%). En algunas ocasiones las designaciones no han sido representativas.
- Los aportes de los agentes civiles no siempre han sido sustantivos, ya sea porque no se identifican con el proceso, o porque les falta información previa, o porque responden a opciones a veces muy parcializadas, o porque las reuniones de debate o talleres han estado mal conducidos.

- Los talleres de trabajo, orientados a la capacitación de los Agentes Participantes en el proceso, han sido en muchos casos insuficientes en el tratamiento de las temáticas que les son pertinentes y difícilmente soportan tiempos adecuados para un debate riguroso, ya que en general han durado dos días (a veces fraccionados).
- La coherencia o compatibilidad de los proyectos entre los niveles regional, provincial y distrital ha sido en varios casos muy frágil. En efecto, proyectos de alcance local figuran (y se aprueban) en los PP de escala regional o viceversa.
- La correspondencia entre los alcances y contenidos de los PP (tal como se ha señalado anteriormente) ha sido, con bastante frecuencia, débil con respecto a los alcances y contenidos de las Planes de Desarrollo Concertados.
- Un alto número de los proyectos propuestos y aprobados han carecido de suficientes sustentos técnicos, sociales y financieros. Se han definido a partir de perfiles bastante generales o se han topado con exigencias muy elevadas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), las cuales han estado flexibilizándose en los recientes meses.
- No siempre la información sobre el cumplimiento de las metas y la ejecución de los Proyectos ha sido comunicada a la población con la prontitud y el detalle suficiente, generando en determinadas oportunidades confrontaciones innecesarias. Atado a este asunto está la dinámica, no siempre adecuada, de los Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC) que son formalmente instancias de control de los procesos y resultados de los PP.
- En el caso particular de las municipalidades rurales, no se ha utilizado la capacidad de iniciativa o la vocación política para unir recursos que les permita abordar de manera conjunta problemas o proyectos de interés común. Ha primado el aislamiento que carece de posibilidades reales para impulsar procesos de desarrollo con impactos significativos. Esta carencia puede ser mejorada atendiendo a la Ley de la Mancomunidad Municipal.



El análisis del desempeño de los Presupuestos Participativos puede ser orientado por una serie de preguntas de prueba, como las siguientes:

- ¿Se han dictado las directrices para iniciar oportunamente el ejercicio presupuestal, teniendo en cuenta el tope máximo para la aprobación del PP por el MEF y por la Ley Anual del Presupuesto Participativo?
- ¿Se han inscrito y se han designado oportuna y consistentemente a los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación?
- ¿Se han efectuado oportunamente y con un grado aceptable los talleres de capacitación e internalización?
- ¿Ha sido suficientemente eficiente el proceso participativo, en términos de la presencia regular y en particular los aportes de los representantes de la sociedad civil?
- ¿Se ha conformado y está operativo el Equipo Técnico a cargo de precisar rigurosamente los alcances del PP?
- ¿Se ha constituido y está operativo el Comité de Vigilancia Ciudadana; y se ha establecido el portal internet (o los informes publicados en los medios de comunicación locales) donde se muestra el avance del PP?
- ¿Se han acreditado las municipalidades y gobiernos regionales, para recibir las transferencias de programas, atribuciones y recursos?

5. El Presupuesto por Resultados

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2007, N° 28927, plantea en su artículo 10, la implementación del «presupuesto en base a resultados», que tiene como objetivo «lograr que el proceso presupuestario favorezca e impulse el desarrollo progresivo de una gestión orientada a resultados en toda la administración pública»²³. De esta manera se prevé mejorar la capacidad de la gestión pública pasando del cumplimiento de metas físicas (de corto plazo) a lograr como resultado, cambios en la calidad de vida de los sectores más pobres de nuestro país (largo plazo), es decir este tipo de instrumentos contribuirá a lograr los «objetivos de desarrollo». Los impactos son los cambios fundamentales²⁴ que inciden en la calidad de vida de las personas o en el medio ambiente. Pueden configurarse, como ejemplo, del uso racional de los recursos naturales, el fortalecimiento institucional local, el bienestar económico de la población explicada por un incremento del ingreso familiar, o la reducción de la desnutrición crónica.

Su aplicación se efectuará en el presupuesto aprobado para el año 2007, a través de las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Gobiernos Regionales y RENIEC.

La estrategia de la formulación del presupuesto por resultados ha priorizado a la infancia de nuestro país, donde la desnutrición crónica afecta al 25.4% de la población de menos de cinco años²⁵, de tal modo que se mejore la calidad del gasto y la gestión de los recursos y se perciba el impacto a partir del mediano plazo. En este caso se plantea ejecutar cinco programas y las siguientes acciones prioritarias para el 2008²⁶:

PROGRAMAS	ACTIVIDADES PRIORITARIAS 2008
Salud materna y neonatal	Atención de la mujer gestante. Atención del niño < 29 días.
Nutrición Infantil	Atención del niño < 5 años. Atención de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) e Infecciones Respiratorias Agudas (IRA). Abastecimiento de agua segura y vigilancia y control de calidad de agua para consumo.
Derecho a la identidad	Registro de Nacimiento y de identidad.
Logro de aprendizaje en la educación básica	Control de asistencia de profesores y alumnos. Atención educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años. Formación matemática y comprensión de lectura al final de la primaria. Supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica y capacitación a docentes.
Transitabilidad y Accesibilidad	Atención a infraestructura escolar en riesgo. Transportes y Comunicaciones.

²³ Exposición «Presupuesto por Resultados en el Perú: Plan de implementación» de Carlos Ricse, funcionario de la Dirección Nacional de Presupuesto Público. MEF (15-05-07)

²⁴ Medianero Burga, David. «El Enfoque del Marco Lógico en la Gestión de Proyectos – Manual para la Gestión del Ciclo de los Proyectos». 2001.

²⁵ Ver «El Estado de la Niñez en el Perú». UNICEF – INEI. 2004

²⁶ Ib. Nota 23

Para lograr éstos resultados o impactos, es necesario:

- Mejorar el proceso de formulación y ejecución tanto en el presupuesto participativo como en la priorización de proyectos y la gestión de éstos.
- Reforzar los procesos y procedimientos logísticos, en lo referente a la transparencia en la adquisición de insumos, así como en la contratación de servicios.
- Hacer que la provisión de los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda) sean de calidad.

Un aspecto relevante de este tipo de formulación, es que no se debe orientar sólo a ofertar servicios, sino que las acciones deben partir del análisis de la demanda, que puede identificarse en el diagnóstico efectuado durante la formulación del Presupuesto Participativo. Este permite identificar el (los) problema (s), que afectan a la población en un territorio, de tal modo que se ataque a las causas que lo generan. El Presupuesto por Resultados va más allá de la atención de las necesidades y carencias de las personas. Implica el impulso de las potencialidades locales y regionales que permiten un desarrollo sostenible y la dinamización de los mercados locales y regionales.

La gestión presupuestal basada en resultados o impactos, será obligatoria en el sector público para su aplicación desde el 2008. Este nuevo proceso sólo tendrá éxito si es acompañado de una capacitación sostenida a los trabajadores de los gobiernos regionales y locales.



CAPÍTULO V. MANEJO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

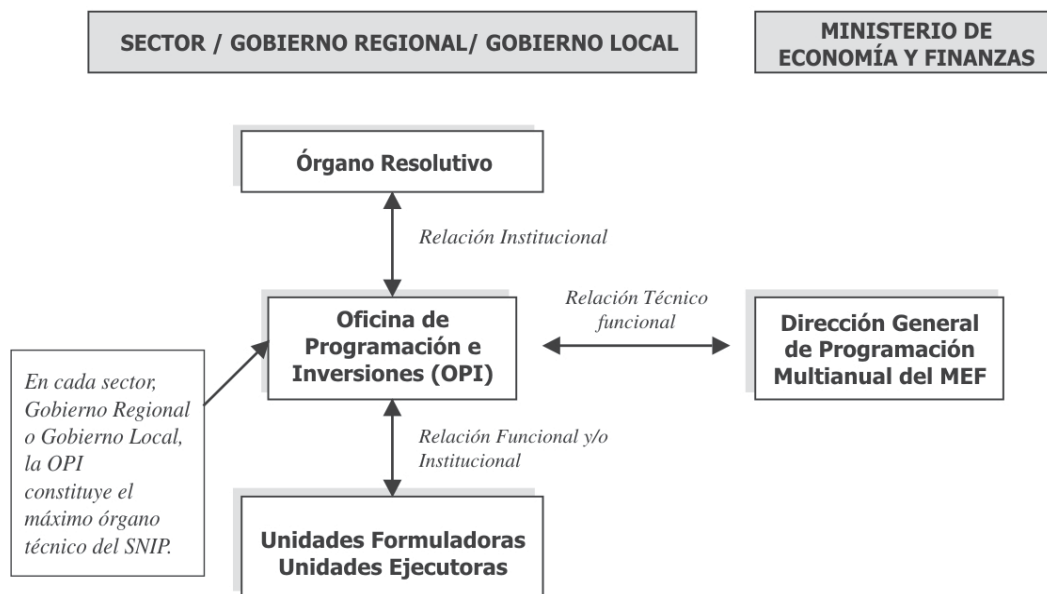
1. Consideraciones básicas

1.1 El Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) tiene como finalidad contribuir al uso racional y eficiente de los limitados recursos del Estado, garantizando la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos de inversión financiados con fondos públicos. Las acciones derivadas de esa finalidad auspician la participación de la sociedad civil, promueven un mejor desempeño financiero y técnico del gobierno y fortalecen los principios de transparencia en el gasto.

El SNIP está integrado por la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) del Ministerio de Economía y Finanzas, por las Oficinas de Programación e Inversiones del Gobierno Nacional (OPI-GN) y de los Gobiernos Regionales (OPI – GR) y Locales (OPI – GL), así como por la Unidad Formuladora (UF) y la Unidad Ejecutora (UE) de proyectos de cada entidad. El siguiente esquema presenta las relaciones funcionales e institucionales de las instancias que conforman el SNIP. Así, la DGPM, mantiene una relación técnico – funcional y directa con las OPI y, a través de éstas, con la UF y la UE:

RELACIONES FUNCIONALES E INSTITUCIONALES DE LAS INSTANCIAS QUE CONFORMAN EL SNIP



Fuente: Directiva General del SNIP, No.004-2007-EF/68.01, aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01, publicada el 02 de Agosto del 2007 y modificada por Resolución Directoral N° 010-2007-EF/68.01 publicada el 14 de Agosto del 2007.

El gobierno nacional, así como los gobiernos regionales y locales incorporados al SNIP, deben seguir sus regulaciones. La aplicación de éstas normas comprende también a los proyectos formulados y ejecutados por terceros con sus recursos, cuando una entidad del sector público sujeta al SNIP tiene que asumir, después de la ejecución, los gastos de operación y mantenimiento del proyecto de manera permanente. Un ejemplo puede corresponder a sistemas de riego o de abastecimiento de agua para consumo urbano.

Los proyectos de los gobiernos locales que no están incorporados al SNIP y que luego de su ejecución van a ser transferidos para su operación y mantenimiento a otra entidad del sector público, tienen que ser declarados viables por el SNIP. De igual modo, la normatividad del sistema es aplicable a los proyectos que reciben financiamiento de la cooperación técnica nacional o internacional (bilateral o multilateral).

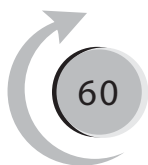
En ambos casos, los Proyectos de Inversión Pública deben configurarse operativamente en los Presupuestos Participativos, y éstos deberían expresar su eficiencia y eficacia no tanto por el número de proyectos que contienen y la capacidad de realizarlos dentro de los cronogramas establecidos, sino por la *calidad* de los proyectos que contienen en términos de su impacto positivo sobre el desarrollo.

1.2 El Proyecto de Inversión Pública (PIP)

El Proyecto de Inversión Pública (PIP) es el escalón más operativo del ciclo Plan – Presupuesto – Proyecto. Los proyectos deben interpretar con la mayor fidelidad posible las aspiraciones colectivas en el complejo entorno del desarrollo humano. Por lo tanto, aún cuando responden normalmente a la solución de un problema concreto (dotación de agua potable, producción de cuyes, construcción de una carretera), sus diseños deben considerar los diferentes factores (económicos, técnicos, sociales, institucionales, culturales, financieros y ambientales) que afectan los escenarios en los cuales se localizan.

Existen criterios generales para formular y ejecutar un PIP; particularmente en lo concerniente a sus componentes orgánicos como son las personas o familias que debe atender y la localización más eficiente, así como los resultados o impactos efectivamente realizables cuando se ponga en marcha y la organización encargada de su funcionamiento.

Sin embargo, la naturaleza sectorial que formalmente adopta cada PIP, tanto en las Direcciones Sectoriales Regionales como en las gerencias de línea de los gobiernos regionales y municipales (centro de salud, carretera, mejoramiento genético pecuario), determina que su diseño y ejecución admitan modalidades organizacionales distintas o que se incluyan factores propios para valorar su consistencia técnica y económica. Con esta perspectiva, por ejemplo, los proyectos orientados a la dotación de servicios sociales básicos, ligados además a los derechos humanos fundamentales (atención de la salud primaria y de la educación), deben ser más sensibles a los análisis de *rentabilidad social*. A la inversa, los proyectos productivos se acercarán más al enfoque de *rentabilidad económica y competitividad*, aunque siempre tienen consideraciones sociales.



¿Qué es un Proyecto de Inversión Pública?

Es toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos. Asimismo, no se considera como proyecto de inversión pública las intervenciones que constituyan gastos de operación y mantenimiento, así como la reposición de activos que: (i) se realice en el marco de las inversiones programadas de un proyecto declarado viable, (ii) esté asociada a la operatividad de las instalaciones físicas para el funcionamiento de la entidad; (iii) no implique ampliación de capacidad para la provisión de servicios.

Fuente: La Directiva General del SNIP, No. 004-2007-EF/68.01, aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01, publicada el 02 de Agosto del 2007 y modificada por Resolución Directoral N° 010-2007-EF/68.01, publicada el 14 de Agosto del 2007.

1.3 Condicionalidad participativa de los Proyectos de Inversión Pública

El enfoque participativo de los PIP constituye una ventaja, en el sentido de involucrar tanto en términos de sus derechos pero también de sus obligaciones cívicas, a las organizaciones que precisamente deben representar a la sociedad civil. Los PIP dejan de ser, por lo mismo, el resultado de la voluntad aislada de un líder o de una autoridad oficial. Sobre la base de este principio, se asume que cada PIP ha sido concientemente debatido y aprobado en foros, talleres o audiencias públicas, por quienes, tanto desde la esfera pública como de la privada, representan los intereses genuinos que buscan lograr metas de desarrollo colectivo.

Este enfoque consolida la democracia, la ciudadanía y también la gobernabilidad, dado que los PIP han sido formalmente validados y autorizados por la comunidad para su realización transparente y correcta por las autoridades elegidas. Esta base conceptual debe enfrentarse, por lo mismo, a las amenazas de una participación no regular o poco representativa.

El tema de la presencia de la mujer en los Consejos de Coordinación, en las Mesas Temáticas o en los equipos técnicos encargados de formular y aprobar los PIP, es fundamental y este aspecto se está abordando por varios canales paralelos:

- *El normativo:* en el sentido de plantear un porcentaje para líderes mujeres en estos espacios concertadores.
- *El formativo:* en términos de agudizar la capacitación de líderes mujeres en el manejo del ciclo plan – presupuesto – proyecto.
- *El inductivo:* en el sentido de abrir los valores y patrones culturales de interacción de género, dentro de los cuales está presente el machismo, arraigado en muchas colectividades (urbanas y rurales).

1.4 Declaración de viabilidad de un Proyecto de Inversión Pública

Los gobiernos regionales y municipales tienen que garantizar la viabilidad de los proyectos de acuerdo a las disposiciones y parámetros del SNIP, los cuales están siendo revisados para facilitar el desempeño de sus Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos.



La declaración de viabilidad de un proyecto es otorgada por la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) respectiva y es un requisito para pasar de la Fase de Preinversión a la Fase de Inversión, siempre y cuando el PIP demuestre ser: *i)* socialmente rentable; *ii)* sostenible, por que la declaración obliga a la entidad a cargo de la operación del proyecto a presupuestar su mantenimiento en el tiempo; *iii)* compatible con los lineamientos de política sectorial y territorial.

Desde una perspectiva más operativa y formal, un PIP es declarado viable siempre que:

- No se fraccione, rompiendo así su integralidad o alcance definitivo, con el argumento de que esta acción (irregular) facilite su financiamiento. Ocurre cuando, por ejemplo, un proyecto vial tiene un costo relativamente alto y cubre varios tramos interdependientes.
- La Unidad Formuladora (UF) tenga la competencia legal para elaborar el proyecto.
- La Oficina de Programación e Inversiones (OPI) tenga la facultad legal para declarar la viabilidad del proyecto.
- Se hayan cumplido con los procedimientos del SNIP (parámetros, normas técnicas y guías metodológicas), particularmente cuando se trata de estudios de preinversión.
- No esté sub o sobredimensionado en su escala o alcance tanto actual como proyectado. La sobre dimensión, por ejemplo de un colegio secundario, en el sentido de construirse para mil estudiantes cuando en realidad (aún proyectando la demanda) solo ocuparía quinientos estudiantes, además de mostrar la incompetencia de sus formuladores, le resta recursos a la municipalidad o al gobierno regional para incorporar otros proyectos.

Una vez que se aprueben los estudios de Preinversión (Perfil, Prefactibilidad o Factibilidad), estos tendrán una vigencia máxima de tres (3) años a partir de la fecha de su «declaración de viabilidad» por la OPI. Transcurrido este plazo sin haber pasado a la siguiente fase del ciclo de proyecto, el estudio deberá ser evaluado nuevamente.

1.5 Relación entre el nivel del proyecto y su valor

El SNIP²⁷, establece la relación entre el nivel del PIP (Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad) y el valor o monto del mismo. Esta precisión tiene como objetivo disminuir la incertidumbre de la inversión, porque a mayor monto de inversión el sistema exige que el proyecto tenga un mayor nivel de profundidad para garantizar su eficacia o éxito.

En tal sentido, para que la OPI emita la declaración de la viabilidad de un PIP, éste deberá contar con los siguientes valores referenciales, según el nivel del estudio:

- *Perfil:* Cuando el monto de inversión, a precios de mercado, sea igual o menor a los seis millones de nuevos soles.
- *Prefactibilidad:* Si el monto de inversión, a precios de mercado, esta entre los seis millones de nuevos soles y los diez millones de nuevos soles.
- *Factibilidad:* Cuando el monto de inversión, a precios de mercado, es mayor a diez millones de nuevos soles.

²⁷ La Directiva General del SNIP, N° 004-2007-EF/68.01, aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01, publicada el 02 de Agosto del 2007 y modificada por Resolución Directoral N° 010-2007-EF/68.01 publicada el 14-08-07.



El SNIP, también considera a los denominados *Proyectos de Inversión Pública Menor*, que son los que tienen un monto de inversión a precios de mercado, igual o menor a trescientos mil nuevos soles. Para este tipo de proyectos, el proceso de viabilización implica garantizar que la Unidad Formuladora (UF) elabore un Perfil Simplificado, que se registra en el Banco de Proyectos y lo remite a la OPI. Esta oficina verifica su registro en el Banco de Proyectos y según el resultado de su evaluación, puede: *i)* declarar la viabilidad del proyecto; *ii)* observar el estudio y solicitar su reformulación o *iii)* rechazar el proyecto.

1.6 Plazos de evaluación de un PIP

Los plazos para emitir un informe de evaluación de un PIP, tanto por la OPI como por la DGPM, varían de acuerdo a su nivel de profundidad. Los plazos serán:

- No mayores de treinta (30) días hábiles para emitir el Informe Técnico, a partir de la recepción del Perfil.
- No mayores de cuarenta y cinco (45) días hábiles para emitir el Informe Técnico, a partir de la recepción del estudio de Prefactibilidad o de Factibilidad.
- No mayores de cinco (05) días hábiles a partir de la recepción por la OPI del Perfil Simplificado, para los Proyectos de Inversión Pública Menor.
- No mayores de treinta (30) días hábiles si el proyecto va a ser financiado con endeudamiento.
- En caso de solicitudes para aprobar Términos de Referencia de estudios de preinversión, la OPI y la DGPM tienen, cada una, un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, para emitir el Informe Técnico correspondiente.

2. El Ciclo de los Proyectos de Inversión Pública (PIP)

Todo proyecto generalmente cumple con un proceso lógico que se conoce como el Ciclo de Proyecto. Se trata de que a medida que se avanza desde un nivel de análisis elemental (Perfil), hasta un nivel de análisis avanzado (Factibilidad), la calidad del PIP aumenta. Y este logro depende del conocimiento del territorio, de la formación técnica y experiencia de sus formuladores y de la correcta información que hubiesen utilizado.

El ciclo tiene como precedente a la Idea de Proyecto, que es una iniciativa con sustentos insuficientes para realizar la inversión. Las ideas de proyectos pueden surgir de distintos ámbitos institucionales y pueden cubrir todos los aspectos o contenidos temáticos de un Plan y de su respectivo Presupuesto. En principio, debieran responder a las carencias o potencialidades determinadas en el diagnóstico.

En ese contexto, el Ciclo de Proyecto comprende tres fases²⁸:

- Fase de Preinversión. Tiene como objetivo evaluar la conveniencia de realizar el PIP, determinando su pertinencia, rentabilidad social y sostenibilidad, así como los criterios que sustentan la declaración de viabilidad. Esta fase comprende la elaboración del Perfil y/o los estudios de Prefactibilidad y Factibilidad. Cada estudio requiere de una mejor calidad de información y análisis a medida que se pasa de Perfil a Factibilidad; de tal modo que se disminuye el riesgo en la toma de decisiones de la inversión. El Perfil

²⁸ Ley No. 27293, crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Publicada el 28-06-2000.



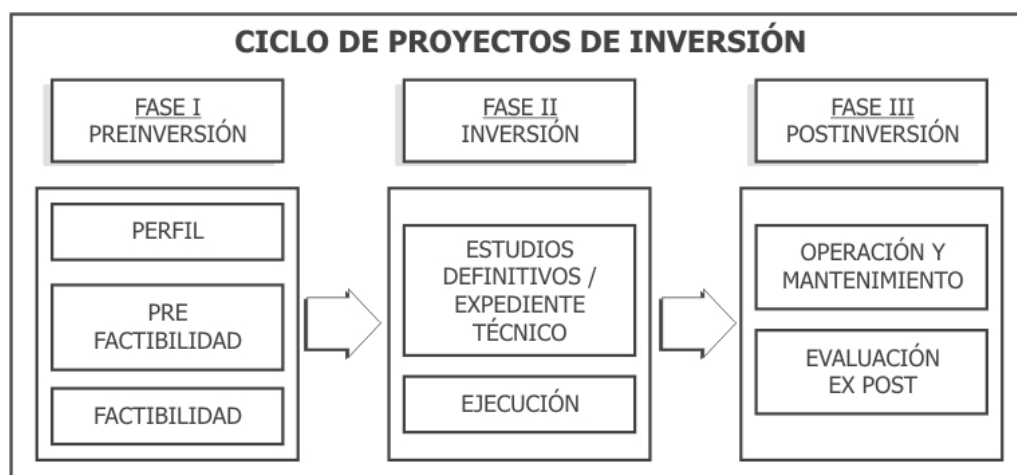
tiene que hacerse obligatoriamente, porque los estudios de Prefactibilidad y Factibilidad pueden no ser requeridos según las características y el monto del proyecto.

El órgano evaluador del proyecto, puede recomendar -dependiendo de su complejidad- la realización de estudios adicionales. Esta Fase culmina cuando se declara la viabilidad del PIP.

- Fase de Inversión. Es el conjunto de acciones o directrices que permiten analizar rigurosamente el proyecto y lograr su ejecución. Un PIP pasa a esta fase luego de haber sido declarado viable. Comprende dos etapas. La primera se refiere a la elaboración del estudio definitivo o expediente técnico detallado, el cual debe desarrollarse siguiendo los parámetros señalados en la declaratoria de viabilidad de la Fase de Preinversión. La segunda se refiere a la ejecución del proyecto, esto es a su concreción real. En esta etapa, la Unidad Ejecutora (UE) debe hacer el seguimiento del proyecto teniendo como referente el estudio definitivo o el expediente técnico, de tal modo que le permita evaluar si las acciones y las metas programadas están de acuerdo con el presupuesto y con el plan.

La Unidad Ejecutora (UE)²⁹ elabora un informe sobre el cierre o la transferencia del PIP, según corresponda, remitiéndolo a su OPI, la cual lo registra en el Banco de Proyectos.

- Fase de Post-inversión. Esta fase se inicia una vez finalizada la ejecución del PIP. Comprende dos etapas: i) operación y mantenimiento del proyecto ejecutado, para lo cual se debe prever los recursos económicos que garanticen su sostenibilidad; ii) evaluación ex post, que permite determinar su grado de eficiencia, eficacia e impacto. La evaluación se efectúa al culminarse el proyecto (cuando tiene una vida útil definida) o en periodos intermedios (semestrales o anuales generalmente) cuando su vida útil es permanente o de largo plazo. El siguiente esquema sistematiza las fases que del ciclo de un PIP:

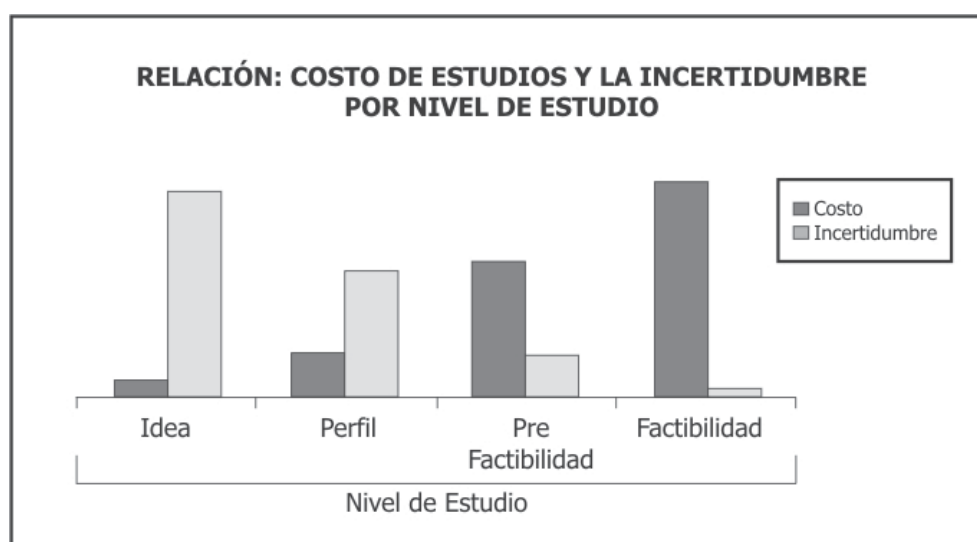


²⁹ La Unidad Ejecutora (UE) es el órgano o dependencia de las entidades del sector público, con capacidad legal para ejecutar Proyectos de Inversión Pública, aún cuando alguna actividad de esta fase sea realizada por otro órgano o dependencia de la entidad respectiva.

Cada una de estas fases tiene como finalidad disminuir la incertidumbre, y es que a mayor nivel de detalle, análisis y precisión del proyecto la posibilidad de obtener resultados positivos aumenta.

Como se aprecia, el Ciclo del Proyecto esta vinculado a la: *i)* técnica y al conocimiento para formular y diseñar un proyecto; *ii)* capacidad de buscar el financiamiento necesario, *iii)* gestión del proyecto, que implica enfrentar los retos diarios y realizar el seguimiento o monitoreo; *iv)* evaluación ex post del proyecto. Estas acciones son realizadas por profesionales que pertenecen funcionalmente a diferentes unidades de una misma institución, generándose una acumulación de experiencia práctica y teórica, que contribuye a mejorar y fortalecer sus capacidades, habilidades y conocimientos. Por ello, al culminar el Ciclo del Proyecto, se genera un efecto de *retroalimentación*, que puede denominarse como el *espiral creciente de conocimiento*.

El siguiente gráfico muestra la relación existente entre el costo de estudio de un proyecto y el grado de incertidumbre del mismo, y es que a «mayor nivel de estudio, menor es el grado de incertidumbre». Si se ejecuta un proyecto teniendo como referencia sólo la idea del mismo, las posibilidades de fracaso son altas, porque no se han analizado con suficiente rigor sus componentes, ni se han construido todas las alternativas posibles.



3. Esquema general de un Proyecto de Inversión Pública al Nivel de Perfil³⁰

3.1 Contenido mínimo del Perfil de un Proyecto de Inversión Pública

A partir de la *Idea de Proyecto* se trasciende hacia la formulación de un Perfil, que es la primera etapa de la fase de preinversión de un PIP y que es de carácter obligatorio. Su

³⁰ En este ítem se hace referencia solo a los Proyectos Específicos que tienen el nivel de Perfil. Se ha obviado hacer una descripción equivalente para otros niveles más avanzados (Pre Factibilidad, Factibilidad), porque en general tienen la misma estructura y su diferencia, tal como se esquematiza en uno de los anexos, radica en el rigor metodológico y volumen calificado de información.

objetivo principal es identificar, de manera general, el problema o demanda y sus causas, además de presentar los objetivos y estrategias básicas (cómo cumplir con los objetivos) que resolverían el problema o responderían adecuadamente a la demanda planteada.

Su formulación no debe requerir mucho tiempo y recursos, aún cuando debe ser justificada con el mayor rigor posible para evitar su rechazo; lo cual requiere utilizar metodologías y datos adecuados. Un elemento importante es la estimación de los costos y beneficios del proyecto, incluyendo rangos de variación de los mismos. El Perfil se elabora generalmente en base a fuentes secundarias y algunos análisis directos (de campo) preliminares. La OPI o la DGPM podrán solicitar estudios o información adicional, si lo considera necesario para que el Perfil logre la declaratoria de su viabilidad, de tal modo que se disminuya la incertidumbre de los beneficios, resultados o impactos del proyecto.

De acuerdo al SNIP, el contenido general (esquema) de un PIP al nivel de Perfil comprende los siguientes grandes capítulos:

Aspectos generales

- Nombre del Proyecto así como su tipología o perfil sectorial y su ubicación espacial, los mismos que deberán mantenerse durante todo el ciclo del proyecto.
- Nombre de la Unidad Formuladora y del funcionario responsable de está; así como de la Unidad Ejecutora del PIP en base a sus capacidades institucionales para ejecutar las respectivas asignaciones o tareas.
- Participación de las entidades y de los beneficiarios involucrados, definiendo mediante acuerdos sus compromisos y aportes para su ejecución.
- Marco de referencia, donde se sistematizan los hechos y contextos regionales o locales importantes relacionados con el origen del PIP y se enmarca en las políticas sectoriales, regionales o locales.
- Supuestos o enfoques de desarrollo que encuadrarían los objetivos del proyecto.

Diagnóstico

- Presentación de las condiciones actuales del servicio público, de la infraestructura social y económica que el PIP pretende modificar o afectar.
- Definición del problema central, de los problemas colaterales o derivados del problema central y sus causas. Debe incorporar una estimación proyectada o «pasiva» (si el proyecto no fuese realizado) del problema y sus implicancias sociales, económicas y políticas. Para este esfuerzo generalmente se elabora una «Línea de Base, Punto de Arranque, o Punto Cero» que refleja la situación vigente, la cual permite establecer (estimar o valorar) los cambios ocurridos en razón del proyecto realizado o en curso.

Propuesta

- Establecimiento del Objetivo Fundamental del proyecto («Objetivo de Desarrollo»), así como de los Objetivos Específicos y actividades que de ellos se derivan. Implícita reconocer los cambios que se esperan alcanzar. Se trabaja regularmente a través del conocido método participativo del «árbol de medios-objetivos-fines».
- Diseño de alternativas de solución. Se describen las alternativas de solución al problema o a la demanda, en base al análisis de causas realizado. Las alternativas deben ser



posibles (viables), pertinentes (correspondientes con los objetivos), oportunas (efectivización en el tiempo, anteponiéndose o resolviendo el problema o la aspiración detectados, antes que engendren situaciones conflictivas). El diseño de cada alternativa debe usar los mismos criterios para hacerlos comparables. Debe establecer los costos fijos y variables que se incurrirán (inversiones en instalaciones, equipos, mantenimiento, depreciación). Incluye un análisis de sensibilidad que muestra los beneficios y costos de las alternativas.

- Análisis de la demanda actual y futura, a lo largo del tiempo de vida del proyecto, mediante los supuestos e indicadores adecuados. Este análisis es la base para establecer la oferta del PIP, es términos de su escala y de sus características específicas.
- Evaluación social y económica de las alternativas, mediante metodologías de costo/beneficio o de costo/efectividad. También es usual aplicar en esta instancia determinados análisis de sostenibilidad, en el sentido de asegurar en el tiempo su rentabilidad social y el mantenimiento de sus operaciones. Apunta a estimar el número y el perfil (edad, condición de vida, género, ocupación) de las personas, familias o comunidades beneficiadas por el proyecto, en función de la alternativa seleccionada. Implica definir los impactos sociales, económicos, culturales, institucionales y ambientales del proyecto en el entorno regional o local (e incluso nacional, como sería el caso de cualquiera de las rutas de los Proyectos de conexión inter oceánica, propiciados por el IIRSA).
- Selección de alternativas. Se ordenan las alternativas según sus ventajas o prioridades, de acuerdo al resultado de la evaluación social, del análisis de sensibilidad y de sostenibilidad, explicitando los criterios y razones utilizados.

Conclusiones

Se expresan los aspectos más relevantes del proyecto, particularmente aquellos que determinan la justificación de las alternativas priorizadas y, dentro de ellas, la que se considera la más recomendable. Señala las acciones para avanzar hacia el siguiente nivel del ciclo o nivel del proyecto: Prefactibilidad.

Anexos

Incluye algunos argumentos, casos, cálculos e información complementaria que faciliten la comprensión del cuerpo mismo del Perfil.

En uno de los anexos de este Cuaderno se presenta las diferencias sustanciales entre los diferentes niveles de un PIP: Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad y Estudio Definitivo o Expediente Técnico (que es el nivel de mayor detalle, particularmente en los aspectos técnicos). Las diferencias son fundamentalmente relacionadas con la profundidad y la calidad de la información para el proceso de toma de decisiones.

3.2 Proceso o ciclo lógico para la presentación y evaluación de un PIP

El proceso de presentación y evaluación de un PIP del nivel Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad, son bastantes similares. Sin embargo, existen las siguientes variaciones a tomar en cuenta:

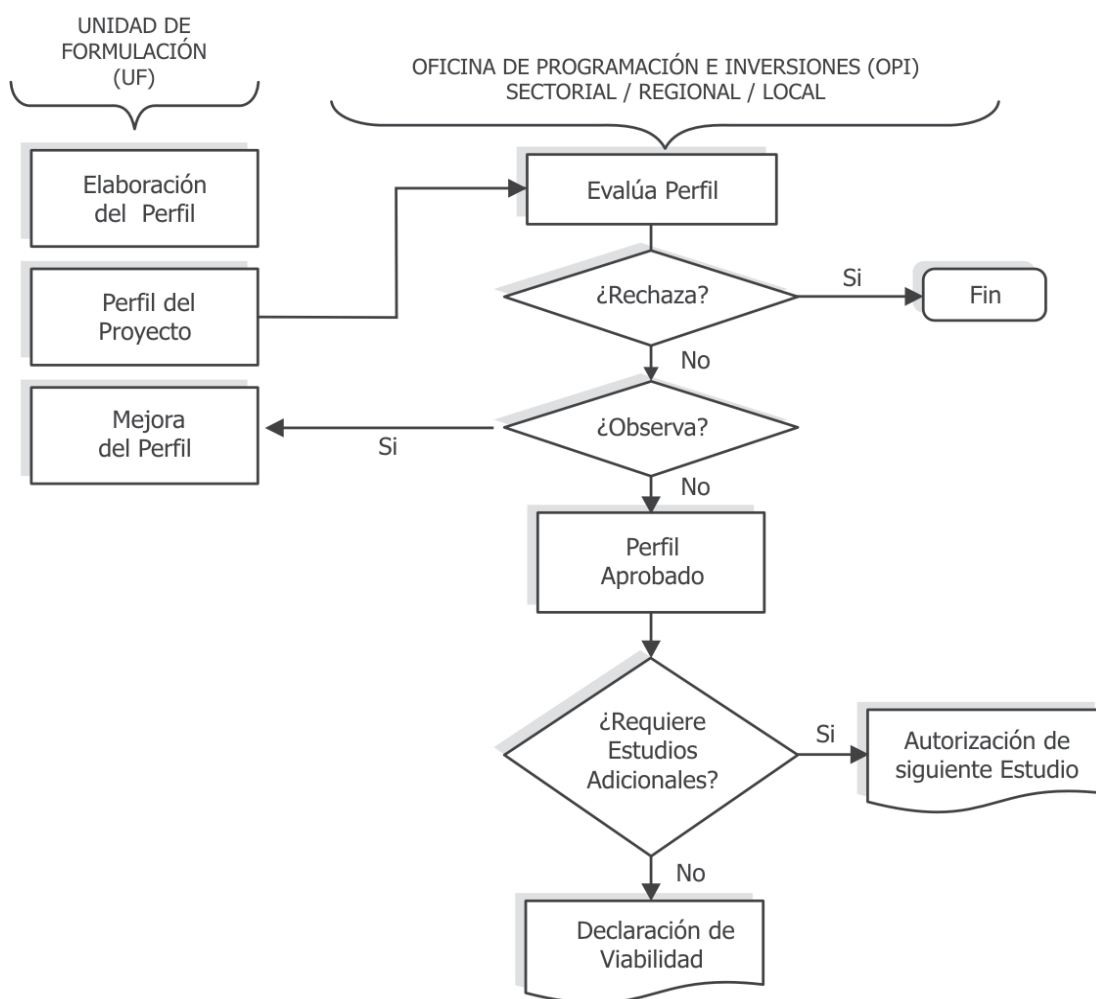
- En el nivel de Perfil, la Unidad Formuladora (UF) toma la iniciativa y procede a formular el PIP y lo envía a la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) para su evaluación.



- En el nivel de Prefactibilidad y Factibilidad, la iniciativa parte de la OPI, por que autoriza a la UF a formular el proyecto. Luego de esta acción, lo devuelve a la OPI para su evaluación y sigue el mismo procedimiento que un Perfil.
- En los niveles de Prefactibilidad y Factibilidad, es necesario profundizar los análisis, pruebas o estudios adicionales que hagan más sólido el proyecto. Cuando el Proyecto es muy complejo especialmente en sus aspectos técnicos se recurre a la formulación de un «Expediente Técnico», que detalla las características o previsiones para que el Proyecto no tenga posteriores dificultades. En el caso, por ejemplo de una carretera de primer orden, el Expediente Técnico debe ratificar el espesor y la calidad de la capa asfáltica, así como la disposición adecuada de cunetas o badenes.

El siguiente esquema presenta el proceso que se debe seguir para la presentación y evaluación de un Perfil, en función de una óptica fundamentalmente técnica:

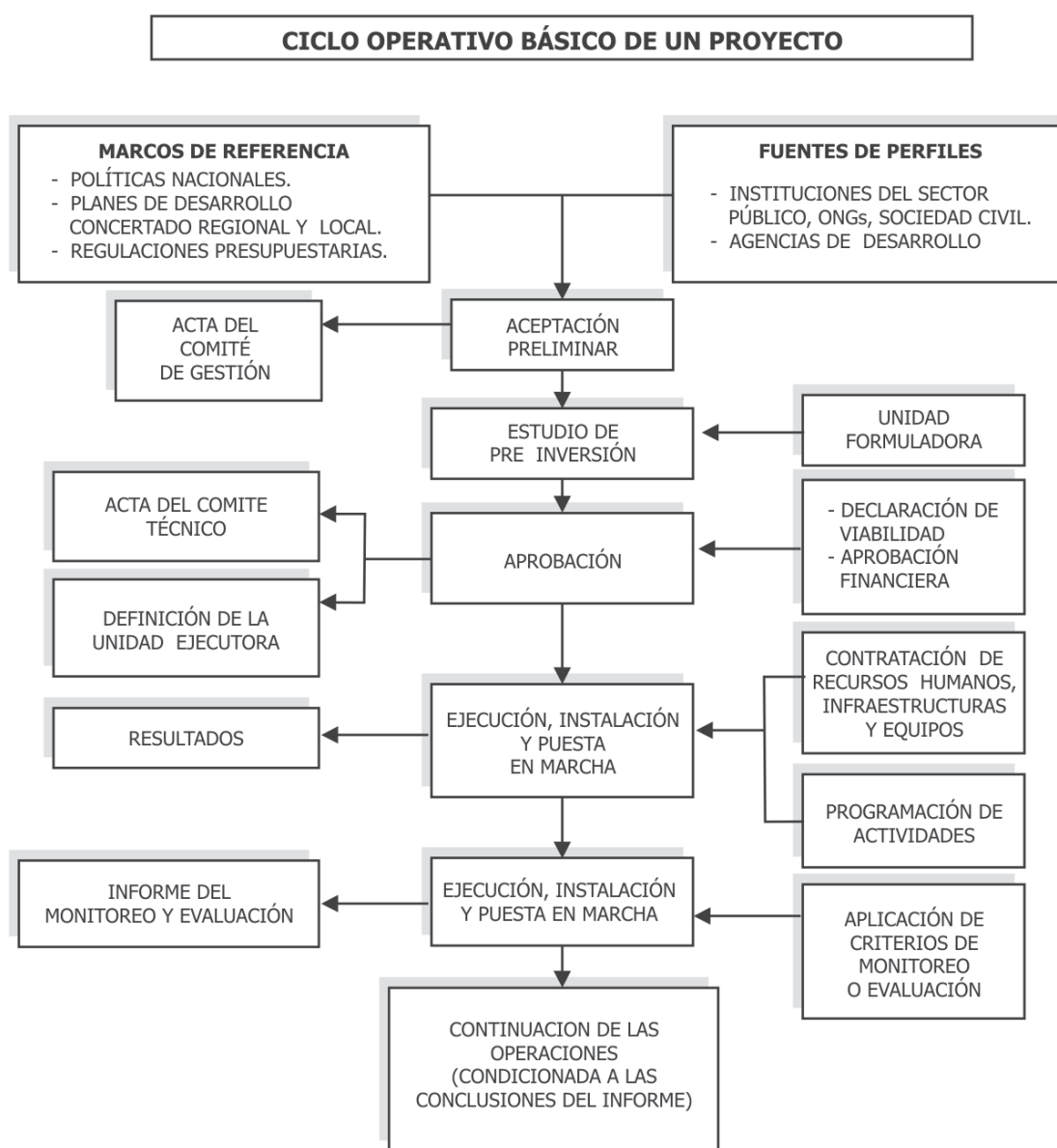
ESQUEMA PARA LA PRESENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE UN PERFIL



Fuente: Directiva General del SNIP, N° 004-2007-EF/68.01, aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01, publicada el 02 de Agosto del 2007 y modificada por Resolución Directoral N° 010-2007-EF/68.01 publicada el 14-08-07.

Cabe señalar, que los PIP (Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad) financiados con endeudamiento, además de seguir el procedimiento similar al esquema presentado, tienen que ser evaluados por la Dirección General de Programación Multianual (DGPM). Esta instancia, puede rechazar o aprobar el Proyecto, o también recomendar la realización de estudios adicionales para disminuir la incertidumbre. Cumplidos estos requisitos procederá a declarar la viabilidad del proyecto.

El siguiente esquema presenta el ciclo que sigue un Proyecto desde un ángulo funcional para su formulación. Parte del marco de referencia a tener en cuenta (en términos de las políticas públicas), los pasos para su aprobación, ejecución y las tareas de seguimiento y evaluación. Este esquema permite valorar la complejidad del proceso de formulación, validación y ejecución de un PIP, tanto en el nivel nacional como regional o local, considerando los procedimientos del SNIP.



3.3 Características de los Proyectos de Inversión Pública (PIP)

Las guías y las normas para formular proyectos de diferente nivel (Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad), tienen en general la misma estructura para los diferentes tipos de proyectos, sean éstos sociales, económicos o de infraestructura. Las diferencias entre ellos es el grado de profundidad de su análisis y de su función.

Así por ejemplo, en un PIP de infraestructura para *controlar inundaciones en áreas agrícolas geográficamente vulnerables*, su diagnóstico, además de analizar la situación social, económica, institucional, incluirá un detalle de las áreas de inundación, dinámica hidrológica, oferta y demanda de agua y las características de la actividad agropecuaria. También presentará los contenidos de un Programa de Manejo Ambiental, de medidas de prevención y mitigación y de un Plan de Monitoreo Ambiental, de tal manera que permita su evaluación integral.

El MEF ha publicado manuales y guías o instrumentos para facilitar la formulación de los PIP. En la página web del sistema: <http://www.mef.gob.pe/DGPM/instrumentos.php> se encuentran los siguientes documentos (Formato PDF):

- **Instrumentos metodológicos generales:**

- *Guía de Orientación (Proyecto a nivel de Perfil)*. Presenta una «Guía de Orientación para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyecto de Inversión Pública a nivel Perfil». Explica en qué consiste el procedimiento para formular y evaluar un estudio de ese nivel. No reemplaza a la Guía Metodológica General para formular proyectos de nivel perfil, que aparece en el siguiente rubro.
- *Guía Metodológica General (Proyecto a nivel de Perfil)*. Contiene «Lineamientos Generales para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyecto de Inversión Pública a nivel Perfil». Tiene los conceptos teóricos y el procedimiento lógico para formular un estudio de Perfil. Se basa en un ejemplo práctico que facilita su comprensión desde el tipo de información necesaria, identificación y evaluación de problemas, análisis de alternativas hasta la evaluación económica y social de las alternativas de un proyecto.
- *Pautas para la Incorporación del Análisis del Riesgo de Desastres en los PIP*. Se desarrollan las orientaciones metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública. Tiene como objetivo analizar los criterios vinculados al Análisis de Riesgo (AR) y su incorporación en el proceso de identificación, formulación y evaluación de PIP, permitiendo su sostenibilidad.

- **Instrumentos metodológicos sectoriales:**

- *Electrificación Rural (RD N° 009-2007-EF/68.01)*. Se trata de una «Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Electrificación Rural a Nivel Perfil», 2007 MEF – SNIP. Contiene las orientaciones básicas que permiten el entendimiento y la preparación de los proyectos de electrificación rural mediante la extensión de redes.
- *Universidades (RD N° 009-2007-EF/68.01)*. Contiene la «Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Universidades a Nivel Perfil», 2007



MEF – SNIP. Presenta el procedimiento metodológico complementado con un ejemplo práctico.

- *Caminos Vecinales (RD N° 007–2007–EF/68.01)*. Es la «Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Vecinales a Nivel Perfil». La metodología se presenta con un caso práctico. Se debe tener en cuenta que los caminos rurales se caracterizan, en general, porque en ellos transitan menos de cien vehículos por día; son acciones para el mejoramiento y rehabilitación que pueden alcanzar el nivel de afirmado; no requiere pontones o puentes nuevos de más de 10 metros y no generan alto impacto socio ambiental, entre otras. Además incluye Anexos para formular el estudio de tráfico, factores de corrección de precios y de otras variables significativas, formato de evaluación social ambiental, entre otros.
- *Educación*. (Informe de consultoría, encargado por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público – MEF. 2005). Presenta la «Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyecto de Inversión Pública del Sector Educación a Nivel Perfil», a partir del procedimiento teórico y práctico para formular un proyecto de este tipo y nivel de estudio.
- *Salud (RD N° 002-2006-EF/68.01)*. Contiene la «Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyecto de Inversión Pública del Sector Salud a nivel Perfil». Incluye el procedimiento y su aplicación práctica para una mejor comprensión.
- *Saneamiento Básico en el ámbito rural (RD N° 008-2007-EF/68.01)*. Es una «Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyecto de Saneamiento Básico en el ámbito Rural a Nivel Perfil», a partir de los procedimientos y la aplicación de un caso práctico. De acuerdo a la definición del sector saneamiento, las localidades rurales corresponden a poblaciones menores o iguales a 2,000 habitantes.
- *Saneamiento Básico en Pequeñas Ciudades (RD N° 008-2007-EF/68.01)*. Desarrolla la «Guía de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyecto de Saneamiento Básico en el ámbito de Pequeñas Ciudades a Nivel Perfil». Presenta el procedimiento y su aplicación en un caso práctico. Este tipo de proyectos corresponde a poblaciones entre un rango de 2,001 a 30,000 habitantes.
- *Infraestructura de Riego Menor*. (Oficina General de Planificación Agraria del Ministerio de Agricultura. 2003). Se refiere a la «Guía Metodológica de la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyecto de Infraestructura de Riego Menor a Nivel Perfil». Las obras de «riego menor» son aquellas construcciones (rehabilitación y mejoramiento) de obras de captación o derivación, conducción, distribución y regulación de agua para riego y que involucran un máximo de 500 hectáreas beneficiadas por estos sistemas.
- *Infraestructura de Riego Grandes y Medianos*. (Dirección General de Programación Multianual del Sector Público – MEF. 2003). Comprende una «Guía Metodológica de la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyecto de Infraestructura de Riego Grandes y Medianos a Nivel Perfil». Estos proyectos involucran la construcción de obras de captación o derivación, de conducción, de distribución y de regulación de gran o mediana magnitud. Se considera un proyecto de Riego Grande cuando involucra



la irrigación de más de 5,000 ha y un proyecto de Riego Mediano cuando irrigará entre 500 a 5,000 ha.

- *Protección y/o Control de Inundaciones en Áreas agrícolas o Urbanas (RD Nº 009-2007-EF/68.01)*. Presenta la «Guía Metodológica para Proyectos de Protección y/o Control de Inundaciones en Áreas Agrícolas o Urbanas a nivel de Perfil». Es el desarrollo conceptual y práctico para analizar el riesgo que generan las inundaciones que afectan las zonas de producción agrícola y las zonas urbanas, permitiendo la sostenibilidad de la inversión. Incluye Anexos (fichas adicionales) dedicados al reconocimiento de estos ámbitos, criterios para la evaluación de cuencas, análisis de flujos de río, tipos de socavamiento de cauce del río y las medidas para el control y protección de inundaciones, entre otros.
- *Pautas para PIP de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial*. (Dirección General de Programación Multianual del Sector Público- MEF). Como la formulación de los planes de desarrollo de ordenamiento territorial (POT) no constituyen proyectos de inversión pública en sí mismas, sí pueden serlo las intervenciones orientadas a desarrollar capacidades, como: capacitación especializada, equipamiento, recopilación de información, así como infraestructura para albergar recursos (personal, equipos, mobiliario, etc). Incluye el contenido mínimo de este tipo de proyectos.
- *Guía para la Evaluación Ex Post de PIP de Riego Grandes y Medianos (Dirección General de Programación Multianual del Sector Público - MEF. 2002)*. Presenta el proceso y criterios para realizar la evaluación de este tipo de proyectos, con el objetivo de determinar sus efectos o impactos con relación a las metas definidas en la Matriz de Marco Lógico. Contiene un Manual, Guías y Formatos que permitirán realizar la evaluación Ex Post de este tipo de proyectos.

● **Algunos Casos Prácticos de Proyectos (referenciales):**

- *Caminos Vecinales (PIP Perfil)*. Caso: «Rehabilitación y Mejoramiento de la Carretera Localidad Santa Cruz – Localidad Sucre».
- *Infraestructura Educativa (PIP Menor)*. Caso: «Construcción de dos aulas y equipamiento de la IE No. 1550». Los PIP Menor, actualmente tienen un monto de inversión igual o menor a trescientos mil nuevos soles y deben ser presentados en el Formato SNIP – 05: «Perfil Simplificado».
- *Infraestructura para Salud (PIP Menor)*. Caso: «Mejora de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud Acopio – Acomayo». El monto de un PIP Menor no debe superar los trescientos mil nuevos soles y ser presentado en el Formato SNIP – 05: «Perfil Simplificado».
- *Agua Potable y Saneamiento (PIP Perfil)*. Caso: «Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Agua Potable e Instalación de Letrinas para Pampa Florida». Este tipo de proyectos se formula para localidades que tengan como máximo 2,000 habitantes.
- *Infraestructura de Riego Menor (PIP Perfil)*. Caso: «Construcción Irrigación Yanacocha – Huamanguilla».



- *Pistas y Veredas (PIP Perfil)*. Caso: «Construcción de Pistas y Veredas en el Asentamiento Humano Los Cedros de Ventanilla»; Lima.
- *Electrificación Rural (PIP Perfil)*. Caso: «Electrificación Rural de la Cuenca del Río Lurín Antioquia – Santa Rosa de Chontay»
- *Implementación de Espacios Deportivos (PIP Perfil)*. Caso: «Construcción de dos losas deportivas en la Avenida Separadora Industrial de la Urbanización Pachacamac, distrito de Villa El Salvador; Lima».

4. Normatividad básica del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

La normatividad ligada a la *declaración de viabilidad* de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) ha cambiado significativamente en el 2006 y 2007 en el marco del SNIP, al igual que se han modificado los montos de inversión de acuerdo al nivel de proyecto (Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad). En ese sentido, es útil tener en cuenta las siguientes normas legales más relevantes vinculadas al proceso de formulación y gestión de un PIP:

- ***Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Ley 27293 (Publicada el 28-06-2000)***. Señala el uso adecuado de la inversión pública y que los proyectos que se ejecuten en el marco del SNIP se rijan por las prioridades señaladas en los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales; debiendo cumplir el Ciclo de los Proyectos, contribuyendo a mejorar la planificación y la gestión pública.
- ***Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010. (Publicado en Separata Especial el 01-06-2007)***. Es el documento más importante en materia económica. Hace un balance de los resultados de la aplicación de las políticas económicas y define las estrategias y condiciones que permitirán alcanzar los objetivos fijados dentro de un plan económico y social no solo en un año, sino también para los siguientes periodos.
- ***Ley de Solidaridad con las localidades afectadas por el Sismo del 15-08-07. Ley 29076 (Publicada el 23-08-2007)***. Se autoriza a los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales de las zonas afectadas por el sismo a utilizar los recursos del canon, sobre canon, regalía minera y fondo de compensación municipal en ayuda de los damnificados; así como para rehabilitar, reparar y reconstruir la infraestructura afectada. De igual modo, a los gobiernos regionales y locales de las zonas no afectadas por el sismo se les permite reprogramar su presupuesto 2007 hasta por el 20% para ayudar a las zonas afectadas.
- ***Directiva Nro. 004-2007-EF/68.01, aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/ 68.01, publicada el 02-08-2007 y modificada por Resolución Directoral N° 010-2007-EF/68.01, publicada el 14-08-07***. Esta directiva sistematiza los procedimientos que las instituciones tienen que seguir para la formulación, presentación y aprobación de un PIP en cualquiera de sus niveles (Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad).



5. Criterios e indicadores para calificar la rentabilidad social y la sostenibilidad de un Proyecto de Inversión Pública (PIP)

Los parámetros para realizar la evaluación de un PIP están definidos por un conjunto de criterios y normas emitidos por el SNIP, así como por algunas otras Direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) vinculadas al tema presupuestal y de validación de PIP.

La Unidad Formuladora (UF) debe tener presente los siguientes criterios y parámetros para la formulación de un PIP:

- ***Parámetros de Evaluación***

Son los criterios y consideraciones que la UF debe tener presente para evaluar un proyecto. En el Anexo SNIP N° 09: Parámetros de Evaluación³¹, así como otras normas emitidas por el SNIP y MEF se identifican los siguientes elementos:

- ***El Horizonte de Evaluación.*** El horizonte de tiempo para evaluar un PIP generalmente no será mayor de diez (10) años y debe mantenerse en todo el ciclo del proyecto. La Dirección General de Programación Multianual (DGPM) aceptará otro horizonte de evaluación, siempre y cuando sea sustentado técnicamente y tenga la opinión favorable de la Oficina de Programación e Inversiones (OPI) responsable de evaluar el proyecto. Ejemplos de éste tipo de proyectos son los de infraestructura de riego que trasvasan aguas de una cuenca a otra, canales de derivación y distribución, represas, diques de contención, etc., que por la magnitud de la inversión y el tiempo que demanda las Fases de Preinversión e Inversión requiere plazos mayores para su evaluación.
- ***El Precio Social.*** Se refiere al costo que significa para la sociedad el uso de un bien, servicio u otro factor productivo. Se obtiene al aplicar un factor de ajuste a los precios de mercado de los bienes transables y no transables (porque éstos están distorsionados por los impuestos, subsidios, etc.), los que tienen que tenerse en cuenta para elaborar estudios de preinversión:
 - ***Precios Sociales de Bienes Transables.*** Un bien es transable cuando los excedentes de su producción son exportados, o cuando la producción de éste no abastece la demanda interna y se tiene que importar. En tal sentido, se distinguen tres tipos de bienes transables:

i) *Precio Social de Bienes Importables:*
$$\text{Precio CIF} \times \text{PSD} + \text{MC} + \text{GF}$$

Donde :

CIF : Costo Social del bien, incluyendo el seguro y el flete de transporte.

PSD : Precio Social de la Divisa.

MC : Margen comercial del importador por manejo, distribución y almacenaje.

GF : Gastos de flete nacional neto de impuestos.

³¹ La Directiva General del SNIP, N° 004-2007-EF/68.01, que presenta un conjunto de normas técnicas, métodos, procedimientos, anexos y formatos para formular un Proyecto de Inversión Pública fue aprobada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01, (publicada el 02-08-07) y modificada por Resolución Directoral N° 010-2007-EF/68.01, (publicada el 14-08-07). Ver página web del MEF: <http://www.mef.gob.pe/dgpm/instrumentos.php>.

ii) Precio Social de Bienes Exportables: $\text{Precio FOB} \times \text{PSD} - \text{GM} - \text{GF} + \text{GT}$

Donde:

FOB : Precio de mercadería puesta en embarcación.
PSD : Precio social de la divisa.
GM : Gastos de manejo neto de impuestos.
GF : Gastos de flete del proveedor al puerto nacional neto de impuestos.
GT : Gastos de transporte nacional al proyecto neto de impuestos.

iii) Precio Social de la Divisa:

Los proyectos que utilicen insumos importados o que exporten sus productos deben convertir el valor de las respectivas divisas gastadas o recibidas, según los valores de conversión monetaria que generalmente se establecen por la autoridad reguladora nacional. Se aplica cuando la relación de precios entre el Nuevo Sol y la divisa respectiva (Euros, Yenes, US Dólares) cambia en escalas o grados apreciables y es, además, muy móvil en el tiempo. Las variaciones pueden deberse tanto a cambios en los precios de los insumos o productos nacionales como a cambios de la divisa. En algunos casos, los factores determinantes de los cambios que provienen del exterior dependen de los costos de algunos bienes estratégicos (como pueden ser el petróleo o el trigo), pero también a las políticas fiscales relacionadas con subsidios o aranceles.

- *Precios Sociales de Bienes No Transables.* Un bien o servicio es no transable cuando su precio en el mercado interno esta determinado por la oferta y demanda internas. Se calcula a partir de los precios de mercado excluyendo todos los impuestos y subsidios.
- *El Precio Social de la Mano de Obra No Calificada.* Se refiere a los trabajadores que desempeñan actividades que no requieren estudios ni experiencia previa, como los jornaleros, cargadores, personas sin oficio definido, entre otros. Para obtener este precio se utiliza un factor de corrección o de ajuste al salario bruto o costo de acuerdo a la región geográfica donde se localiza el proyecto. Estos factores están señalados en el Anexo SNIP 09.
- *El Precio Social de los Combustibles.* Para calcular el precio social de los combustibles el SNIP venía aplicando un factor de corrección al precio de mercado, incluyendo impuestos. El valor del factor puede cambiar de acuerdo al desarrollo de nuestra economía y a las políticas sectoriales. A octubre del 2007 existía un Fondo (subsidio) para amortiguar el crecimiento de los precios de los combustibles (gasolina, kerosene, diesel); generado por el incremento en el mercado mundial del petróleo.
- **La Tasa de Descuento.** Es el costo en que incurre la sociedad cuando el sector público extrae recursos de la economía para financiar sus proyectos. Se utiliza para actualizar los flujos futuros de costos y beneficios del PIP, permitiendo obtener su Valor Actual Neto.



Se reconocen dos tipos de Tasas de Descuento: *i)* Tasa Social de Descuento (TSD), que se aplica para evaluar proyectos donde se utilizan precios reales o constantes y *ii)* Tasa Social de Descuento Nominal (TSDN), que se obtiene a partir de la TSD ajustada por la inflación y que se aplica cuando el PIP utiliza precios nominales o corrientes. Según la Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01 del SNIP, (Anexo SNIP 09), éstas son del 11% ó del 14% respectivamente, que se vienen utilizando desde agosto del 2007. Dinámicas de precios y costos en el mercado financiero pueden obviamente modificar estos porcentajes.

El Anexo No. 08, sobre Parámetros y Normas Técnicas para la Formulación de PIP³², contiene un conjunto de criterios para elaborar los costos promedio de construcción de la infraestructura de educación y salud, la inversión por habitante para un PIP de saneamiento y proyectos de transporte; entre otros criterios útiles para la formulación de un PIP.

• ***La Evaluación Económica a Precios de Mercado***

Permite determinar el beneficio o costo financiero estimado para la Unidad Ejecutora (UE) de cada proyecto alternativo en moneda de hoy a precios de mercado. Con este fin, se deberá construir el flujo de costos y beneficios a precios de mercado de cada proyecto alternativo, que incluye:

- El flujo de costos de preinversión (que incorpora los correspondientes al estudio de prefactibilidad y/o factibilidad, si fuera el caso), inversión y valor de rescate del bien originalmente adquirido; lo cual implica estimar su desvalorización por uso o tiempo o relativa inoperancia.
- El flujo de costos de operación y mantenimiento.
- El flujo de los beneficios que genera el PIP.

Para el análisis de un PIP se puede aplicar una de las siguientes metodologías³³:

- ***Metodología Costo/Beneficio:*** Identifica y valora monetariamente los flujos de costos y beneficios que genera el PIP durante su vida útil, permitiendo evaluar la conveniencia de su ejecución en lugar de otra alternativa. Para esta instrumentación se deben utilizar los indicadores de *Valor Actual Neto a Precios de Mercado (VANP)* y la *Tasa Interna de Retorno (TIR)*.

Para actualizar los flujos (costos y beneficios) se aplica una *Tasa de descuento* cuyos valores (porcentuales) –como ya se mencionó- son definidos de acuerdo al tipo de precios utilizados. Estos pueden ser de dos tipos: *i) constantes*, basados en un momento referencial que permite otorgarle un valor comparable a los costos o precios de años anteriores o posteriores; *ii) corrientes*, que denotan el valor de los bienes o servicios en cada momento, ajustada por la inflación, entre otras cosas, determinan que éstos tengan apreciaciones reales distintas. Los costos o beneficios reales *constantes* permiten hacer comparaciones más reales sobre la valoración de una determinada variable, bien o servicio, en una serie cronológica de costos y beneficios. Es más sensible cuando se comparan proyectos, unos que usan divisas y otros que no.

³² Ib. El anexo SNIP N° 08, contiene un conjunto de parámetros y normas técnicas para la formulación de Proyectos de agricultura, educación, salud, energía, saneamiento y transportes.

³³ Ib. El anexo SNIP N° 05 A, presenta el contenido mínimo de Perfil para declarar la viabilidad de un Proyecto de Inversión Pública.

- *El Valor Actual Neto a Precios de Mercado (VANP)*³⁴, es una medida que permite estimar el valor presente de los beneficios netos que genera un proyecto.

El cálculo del VANP consiste en aplicar una tasa de descuento a los flujos de beneficios y costos esperados en el futuro por el proyecto. Para este fin se trae al valor presente los flujos estimados por el proyecto, de tal manera que permita su comparación entre diferentes alternativas de solución. Para su cálculo se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{VANP} = \sum_{t=0}^n \frac{\text{FCBP}_t}{(1 + \text{TD})^t}$$

Donde:

VANP: es el valor actual neto (valor presente) del flujo de costos y beneficios a precios de mercado.

FCBP_t: es el flujo de caja de costos y beneficios a precios de mercado en un determinado periodo (t).

t: es el período analizado generalmente se define anualmente, como parte del horizonte total del proyecto («n»);

n: es el horizonte de evaluación del proyecto;

TD: es la tasa de descuento que permite actualizar el flujo de caja de costos y beneficios. Estas se han venido estableciendo de acuerdo al Anexo SNIP 09: Parámetros de Evaluación³⁵.

- *La Tasa Interna de Retorno (TIR)*, de un proyecto mide la rentabilidad promedio que genera el capital en un determinado periodo. La TIR es la tasa de descuento «i» donde el VANP es igual a cero. Para que un PIP sea rentable, la TIR tiene que ser mayor que la «tasa de descuento» que se utilizó para actualizar los flujos de costos y beneficios del proyecto.

La expresión matemática de la TIR es la siguiente:

$$\sum_{t=0}^n \frac{\text{FCBP}_t}{(1 + \text{TD})^t} = 0$$

³⁴ Gerencia Social: Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Universidad Pacífico y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Canadá. Lima, Perú 2000.

³⁵ Ib. Nota 31. El Anexo SNIP N° 09, explica los parámetros de evaluación de un Proyecto como son: el horizonte de evaluación, precios sociales, valor social del tiempo y la tasa de descuento.

Sin embargo, otra opción práctica para calcular la TIR, se puede lograr aplicando la siguiente fórmula en base a la interpolación de tasas de descuento:

$$TIR: i_1 + (i_2 - i_1) \times \frac{(B_1 + C_1)}{(B_1 - C_1) - (B_2 - C_2)}$$

Donde:

i_1 = Tasa de descuento donde el VANP es positivo.

i_2 = Tasa de descuento donde el VANP es negativo.

$B_1 - C_1$ = Valor positivo del VANP

$B_2 - C_2$ = Valor negativo del VANP

En el Anexo V, se presenta la aplicación práctica para calcular el VANP y la TIR en base a un caso hipotético, con la finalidad que se comprenda la lógica de su obtención. Es obvio que con cualquier programa informático de hoja de cálculo éstos indicadores pueden obtenerse rápidamente en un ordenador.

- **Metodología Costo / Efectividad.** Se utiliza cuando los beneficios sociales del PIP no se pueden representar en términos monetarios. Consiste en comparar las intervenciones que producen similares beneficios esperados con el objeto de seleccionar la de menor costo. Para ello se utilizan indicadores que reflejen resultados útiles para comparar proyectos, como es el caso del *Indicador de Efectividad*.

La relación Costo/ Efectividad, indica el costo social promedio en valores actuales. Se deberá seleccionar la alternativa que presenta el menor ratio. La formula es la siguiente:

$$\text{Costo / Efectividad} = \frac{\text{Valor Actual de los Costos Sociales Netos}}{\text{Indicador de Efectividad}}$$

Por ejemplo, si se tienen dos alternativas de proyectos donde el Indicador de Efectividad sean las atenciones que pueden brindarse en una posta de salud o a través de brigadas, se seleccionará la alternativa que tenga el menor ratio Costo / Efectividad.

- **El análisis de sensibilidad**³⁶

Permite evaluar el comportamiento de la rentabilidad social de un PIP ante las variaciones que puedan darse en sus flujos. Para ello se debe: *i)* determinar los factores que puedan afectar los flujos de beneficios y de costos; *ii)* analizar el comportamiento de los indicadores de rentabilidad de las alternativas ante posibles variaciones de los factores que afectan los flujos de beneficios y costos; *iii)* definir el rango de variación de los factores que el proyecto puede enfrentar sin afectar su rentabilidad social.

³⁶ Tomado del Anexo SNIP N° 05 A.

- ***El análisis de sostenibilidad***³⁷

Permite identificar los factores que garanticen que el proyecto generará los beneficios y resultados esperados del proyecto a lo largo de su vida útil. Comprende los siguientes aspectos, entre otros:

- La coordinación y concertación institucionales previstas para la fase de operación y mantenimiento.
- La capacidad de gestión que tiene la organización que se encargará del PIP en su etapa de operación.
- La definición de el financiamiento de los costos de operación y mantenimiento, indicando el aporte de los involucrados (Estado, beneficiarios, otros).
- Las medidas adoptadas para reducir la vulnerabilidad del PIP ante peligros naturales o socio-naturales y conflictos sociales.
- El nivel de organización y participación de los beneficiarios.

- ***El análisis del impacto ambiental***

Consiste en identificar y describir las variables ambientales como son los desagües, relaves mineros, sobrepesca, deforestación o contaminación de suelos; que permiten definir la capacidad de resguardo o equilibrio ecológico de los recursos naturales degradables y la salud humana o animal. Se expresan a través de Estudios (Informes) de Impacto Ambiental (EIA). Los correctivos definitivos o las mitigaciones a las posibles agresiones al ambiente y a las personas deberían estar respaldados por Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA); los cuales debieran ser realizados por equipos independientes. Los costos estimados que genere la implementación de las medidas de mitigación deberán ser incluidos en el cálculo de costos de las diversas alternativas de inversión.

6. Criterios para priorizar y articular entre sí Proyectos de Inversión Pública

La calificación de la calidad de un Proyecto para definir su prioridad frente a otros que compiten con él, de un lado, y el ejercicio dedicado a buscar sus conexiones prácticas entre ellos (económicas, técnicas, sociales), de otro lado; constituyen el reto de mayor envergadura para los planificadores y proyectistas. Se trata de un proceso que permite lograr beneficios cuando se integran proyectos en paquetes o programas.

La priorización tiene como finalidad el establecimiento de un orden jerárquico de los proyectos según sus bondades o impactos positivos, tanto para responder a las demandas o aspiraciones de los usuarios concretos; pero también en función de los efectos positivos que provoca en el entorno colectivo o comunitario donde el proyecto se asienta. Los proyectos que están en los últimos puestos podrían no ser ejecutados o ser diferidos según los recursos disponibles. Obviamente no entran en este trabajo de priorización los Proyectos que han sido descartados antes de ser aprobados aún en su nivel de Perfil (adecuadamente sustentado).

³⁷ Ib.

Los criterios para articular y compatibilizar proyectos son la clave para provocar sinergias y *economías de escala*, en la medida en que los productos de cada proyecto se apoyan entre sí, o que algunos insumos o infraestructuras puedan utilizarse compartidamente. Los terrenos y actividades de un Wawa Wasi, de un comedor popular, de un programa de nutrición infantil, de un centro educativo básico y de un programa de atención a infantes desarraigados, es un ejemplo de como, bajo ciertas condiciones y decisiones; puede o deben abordarse varios proyectos compatibles entre sí. Esta combinatoria es interesante incluso para facilitar la obtención de recursos de la cooperación interna o externa, en la medida en que los aportantes evalúan las mejores calidades de este tipo de redes.

La Matriz de Marco Lógico que aparece luego de este recuadro permite disponer de un sustento primario para las decisiones y trabajos alrededor de la priorización y articulación entre diversos proyectos de inversión pública.

¿Con qué se financian los estudios de preinversión?

Los estudios de Perfil se pueden financiar con gasto corriente. Pero además:

- Los Gobiernos Regionales y Locales pueden destinar hasta el 5% de sus recursos del Canon, Sobrecanon y Regalía Minera al financiamiento de estos niveles de estudios (ver Segunda Disposición Final de la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007).
- Las entidades de los tres niveles de Gobierno que no reciben Canon, Sobrecanon y Regalía Minera (o reciban hasta S/. 1 millón por este concepto) pueden destinar hasta el 5% del monto en el grupo genérico de gasto de inversiones para financiar estos estudios (ver Art. 10 Ley que autoriza crédito suplementario para el 2007 y dicta otras medidas – Ley N° 29035).

Por su parte, los estudios de prefactibilidad y factibilidad pueden ejecutarse con cargo al grupo genérico de gastos de inversiones (ver Clasificador de los Gastos Públicos para el Año Fiscal 2007 – Anexo 04 de la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007).

Fuente: Pagina web del MEF en preguntas frecuentes: <http://www.mef.gob.pe/DGPM/faqsnp.php>.
Nota: Estos montos son referenciales ya que pueden variar para el año fiscal 2008.



MATRIZ DE MARCO LÓGICO QUE FACILITA LA PRIORIZACIÓN Y ARTICULACIÓN DE UN PROYECTO DE INVERSIÓN

ESTRUCTURA SECUENCIAL	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS CONDICIONANTES Y AJUSTES
<p>Fin de Desarrollo Es el objetivo de orden mayor al que el proyecto contribuye.</p>	Se expresan en indicadores de Impacto, que permiten medir los logros del fin.	Evaluación Ex Post. Las fuentes de información son primarias para verificar el estado de los indicadores del fin.	Factores externos de cualquier índole que pueden afectar el logro del fin.
<p>Objetivo o Propósito Propuesta a la solución de un problema o al logro de una aspiración. (Precisa los alcances del proyecto, para que los indicadores de evaluación sean pertinentes).</p>	Datos o coeficientes que midan los aportes del Proyecto en cantidad, calidad, tiempo, lugar; con respecto a la situación original (Línea de Base, Punto Cero)	Información primaria o secundaria, de fuentes diversas, sobre el problema o la aspiración, que permita constatar los aportes reales del Proyecto en función de los indicadores adoptados.	Acontecimientos o comportamientos sociales y económicos (detectados o supuestos) que afectan el objetivo sustantivo del Proyecto. Propuesta de acciones para que el Proyecto satisfaga su Objetivo.
<p>Componentes Estudios previos, obras físicas, servicios, formas de organización y gestión, que constituyen los diferentes aspectos del proyecto. (Debe expresarse en la forma de trabajos o acciones terminadas)</p>	Especificaciones técnicas, económicas, financieras e institucionales, que permiten comprender operativamente los diferentes componentes o aspectos del Proyecto.	Información de diferentes fuentes y análisis directo (del evaluador); que permitan constatar que las especificaciones formuladas se han cumplido por los ejecutores del Proyecto.	Ocurrencias y comportamientos previstos o imprevistos, que explican el grado de cumplimiento de las metas programadas y ejecutadas. Propuesta de acciones o decisiones para que el objetivo se realice.
<p>Actividades Tareas específicas programadas para que cada componente del Proyecto sea realizable. (Un cuadro analítico incorporará la información suficiente para orientar a los ejecutores. Su nivel de detalle dependerá de la prioridad y complejidad del Proyecto).</p>	Unidades de medida y costo (Presupuesto) imputado a cada una de las actividades específicas programadas.	Información de diferentes fuentes y análisis directo (del evaluador).	Acontecimientos o comportamientos del entorno social y económico (previstos o imprevistos), que afectan o pueden afectar la realización de las actividades específicas. Propuesta de acciones o decisiones para que las actividades programadas se cumplan.

En los Anexos se incluyen dos matrices que consignan cinco criterios que deben tenerse en cuenta para calificar y priorizar proyectos; particularmente cuando se dispone de un buen Banco de Proyectos, acompañado de una Fábrica de Proyectos. Los criterios allí admitidos como referenciales son los siguientes:

- Cambios en los niveles de bienestar y perspectivas de desarrollo, que pueden estar ligados a indicadores de empleo decente.
- Grado de involucramiento en los Planes de Desarrollo Concertados, Presupuestos Participativos y Gestión Institucional (Plan de Desarrollo Institucional).
- Predisposición y sensibilización sobre el uso de las potencialidades de los diferentes recursos que se dispondrían en los territorios involucrados.
- Capacidad de cada proyecto para articularse con otros que sean compatibles y de tener una posición que induzcan la realización o ampliación de otros.
- Nivel de aceptabilidad o validación social, lo cual implica procesos de análisis participativo.

Las calificaciones de cada uno de estos criterios, a partir de algunos indicadores concretos, definen una valoración o puntaje total para cada proyecto; lo cual determina su prioridad relativa y conduce a establecer una estrategia para facilitar o garantizar su realización. En tal sentido, el anexo incluye en la primera matriz, algunos indicadores o índices referenciales, que determinan la prioridad relativa de cada proyecto.

La segunda matriz es de naturaleza cualitativa e institucional y, por lo tanto, corre el riesgo de ser sesgada, pero si se minimiza este riesgo tiene un importante efecto en la sustentación del proyecto, tanto para el propio sistema de programación interno (regional o local), como para el representado por el SNIP – MEF. Pueden agruparse por proyectos que tengan semejantes características y correspondan a objetivos sectoriales articulables, como los que tratan salud primaria, nutrición, educación y saneamiento básico; lo cual es técnicamente consistente. Sin embargo, los proyectos también pueden tratarse de manera individual, incluso sin tener la correspondencia funcional anteriormente aludidas; dado que, por ejemplo, puede priorizarse un pequeño sistema de riego versus la remodelación arquitectónica de un parque público, o de un puesto de salud.

Las matrices son referenciales y permiten su adaptación y mejora de acuerdo a la realidad del gobierno regional y local, así como a la disponibilidad de información, de tal modo, que la priorización y la articulación de un PIP sea en base a criterios técnicos de planeamiento estratégico (objetivos, estrategias, metas, disponibilidad presupuestal, entre otros). En sí, se trata del infranqueable dilema de tener múltiples necesidades, demandas y propuestas, frente a recursos que siempre serán insuficientes.

ANEXOS



ANEXO I DIAGNÓSTICO PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES MUNICIPALES

A. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE SU MUNICIPALIDAD

1. Sobre el personal de su Municipalidad:

Sobre el personal (Conteste cada una de las preguntas)	Indique
a. ¿Cuántos trabajadores tiene la municipalidad?	
b. ¿Cuántos trabajadores son estables o de carrera?	
c. ¿Cuántos trabajadores son contratados por servicios no personales?	
d. ¿Del total de trabajadores cuántos son profesionales?	
e. ¿Cuántas autoridades entre Alcalde y Regidores hay en la municipalidad?	
f. ¿De las autoridades (Alcalde y Regidores) cuántos tienen formación profesional?	
g. ¿De las autoridades (Alcalde y Regidores) cuántos tienen formación técnica?	

2. Sobre la Política Municipal de Capacitación en su Municipalidad:

Política Municipal	Si	No
a. ¿Existe en ejecución una política de formación o capacitación del personal?		
b. ¿Invierte anualmente la municipalidad en la capacitación del personal?		
c. Si su respuesta en «b» fue afirmativa. Cuántos S/.		

3. ¿Indique los principales eventos de capacitación de personal organizados por el Municipio? (Durante el presente año)

Eventos de capacitación organizado	¿Quién lo Organizó?	¿Cuánto duró? (Indique el total de horas)	¿Cuántos trabajadores asistieron?
a.			
b.			
c.			
d.			
e.			

4. Si su Municipalidad no tiene una política de capacitación, califique la influencia de los posibles motivos que lo impiden.

Motivos	Marque «x»		
	Alta	Media	Baja
a. Falta de recursos económicos			
b. Las autoridades no creen necesaria la capacitación			
c. El personal no tiene tiempo			
d. Los trabajadores no tienen interés en mejorar su desempeño			
e. Se ofrece en lugares distantes a nuestra municipalidad			
f. Son teóricos y no se adecuan a nuestra realidad			
g. Otra (especifique).			



B. LA VALORIZACIÓN DE LA CAPACITACIÓN:

5. Características que más aprecia de un Programa de Capacitación. Indique su valoración de cada una.

Características	Marque «X»		
	Alta	Media	Baja
a. Que sea gratuito			
b. Que aborde los temas necesarios			
c. Que lo dé una institución prestigiosa			
d. Que combine teoría y práctica			
e. Que sea sólo práctico			
f. Que lo certifique una universidad			
g. Que los docentes se preocupen del aprendizaje de los alumnos			

6. ¿Cuál es la modalidad de capacitación más apropiada para el caso de este Municipio? Marque tres (3) opciones.

Modalidad de Capacitación	Marque con «X»
a. Curso teórico	
b. Curso práctico	
c. Teórico y Práctico	
d. Pasantía (en otra localidad o institución)	
e. Diplomado (universidad)	
f. Maestría (universidad)	
g. Asistencia Técnica (de un especialista)	

C. SOBRE LA OFERTA DE CAPACITACIÓN EXISTENTE PARA LAS MUNICIPALIDADES

7. ¿Qué instituciones ofrecen Programas de Capacitación permanentes y adecuados a su Municipalidad?

Institución	Marque con «X»	Institución	Marque con «X»
a. Presidencia del Consejo de Ministros		f. ONGs	
b. Sectores Sociales del Gobierno		g. Redes Municipales	
c. Otros sectores del Gobierno		h. Cooperante Internacional	
d. Ministerio de Economía y Finanzas		i. Otra (señale cuál):	
e. Universidades del país			

8. ¿Con que instituciones la Municipalidad debería coordinar sus Programas de Capacitación?

Instituciones que se debería coordinar	Marque con «X»
a. Presidencia del Consejo de Ministros	
b. Sectores Sociales del Gobierno	
c. Otros sectores del Gobierno	
d. Ministerio de Economía y Finanzas	
e. Universidades del país	
f. ONGs	
g. Redes Municipales	
h. Cooperante Internacional	
i. Otra (señale cuál)	

D. SOBRE LA DEMANDA DE CAPACITACIÓN PARA LAS MUNICIPALIDADES

9. ¿Qué otro tipo de actividades formativas o informativas debería promoverse en su Municipalidad con relación al fortalecimiento de las capacidades?

10. ¿Sugerencia o Comentario que quiera hacer en relación al desarrollo de capacidades?

ANEXO II
CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA
DE ACUERDO A SUS NIVELES

Nivel del Proyecto Contenido	A. FASE DE PREINVERSIÓN			B. FASE DE INVERSIÓN	
	Perfil	Prefactibilidad	Factibilidad	Estudio Definitivo o Expediente Técnico	
Objetivos	Identificar el problema, sus causas, objetivos del proyecto y la evaluación preliminar de las alternativas de solución al problema.	Analizar las alternativas que fueron identificadas en el Perfil, las que permitirían solucionar el problema.	Analizar la mejor alternativa identificada en el estudio de Prefactibilidad del proyecto.	Realizar los estudios especializados a detalle de la alternativa seleccionada en el nivel de preinversión, permitiendo definir la dimensión del proyecto; así como la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.	
Fuentes de Información	Tiene como base la idea de proyecto. Se elabora con fuentes secundarias y preliminares.	Su formulación puede basarse en información secundaria e investigaciones, pero con un mayor análisis y detalle para descartar las alternativas menos eficientes.	Requiere información primaria para reducir riesgos y tomar una decisión sobre la inversión.	Se basa en fuentes primarias, costos unitarios a detalle, análisis de laboratorios, entre otros estudios especializados.	
Nivel de Análisis	Se realiza una estimación inicial de los beneficios y costos del conjunto de alternativas.	Las alternativas seleccionadas se analizan en función del tamaño, localización, momento de inicio, nivel tecnológico y los aspectos administrativos. Este análisis permite una mejor definición del proyecto y de sus componentes. Los costos y beneficios pueden tener rangos de variación.	Comprende aspectos técnicos como: localización, tamaño, tecnología, lanzamiento, puesta en marcha, calendario de ejecución, organización, gestión y análisis financiero. La valoración de costos y beneficios de la alternativa seleccionada es más precisa considerando su diseño optimizado.	Presenta al detalle los costos unitarios por componentes. Definición de las especificaciones técnicas para la ejecución de obras o equipamientos. Detalla las medidas de mitigación de los impactos ambientales negativos que genere el proyecto. Identifica las acciones de mantenimiento, operación y el plan de implementación de acuerdo al tipo de proyecto. En proyectos de infraestructura, a los estudios especializados se llaman ingeniería de detalle (topografía, estudios de suelos, balance hídrico). Su contenido depende del tipo de proyecto, debe tenerse en cuenta la reglamentación sectorial vigente y los requisitos señalados por la Unidad Formuladora y/o Unidad Ejecutora del Proyecto.	

Fuentes: - Resolución Directoral Nº 004 - 2007-EF/ 68.01, publicada el 14 de agosto de 2007.
- Anexos SNIP Nº 5, 6 y 7, sobre el contenido mínimo de los proyectos: Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad.

ANEXO III³⁸

LISTADO DE ANEXOS Y FORMATOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)

ANEXOS DEL SNIP:

- *Anexo SNIP 01: Clasificador Funcional Programático.* Es la clasificación de las funciones que realizan las instituciones públicas. Se han agrupado en 17 funciones, que a su vez cada uno se divide en programas y sub programas, permitiendo ubicar al PIP de acuerdo a su orientación del sector correspondiente.
- *Anexo SNIP 02: Aplicativo Informático del Banco de Proyectos.* Detalla el procedimiento que se debe seguir para actualizar y publicar las Fichas de Registro de un proyecto en el Banco de Proyectos, para ello el usuario previamente debe inscribirse y obtener una cuenta de acceso.
- *Anexo SNIP 03: Clasificador Institucional del SNIP.* Es la relación de entidades y empresas del sector público, clasificadas de acuerdo al sector o nivel de gobierno al que pertenecen.
- *Anexo SNIP 04: Clasificador de Responsabilidad Funcional de SNIP.* Es una matriz que relaciona la función / programa y sub programa de acuerdo al sector responsable. La Unidad Formuladora (UF) debe velar para que los PIP estén dentro de los lineamientos de política del sector responsable de la función.
- *Anexo SNIP 05A: Contenidos Mínimos de Perfil para Declarar la Viabilidad de un PIP.* Este Anexo se aplica en caso corresponda declarar la viabilidad de un Perfil, el cual se ha tenido que formular teniendo en cuenta los contenidos mínimos que debe tener un proyecto de este nivel y que están considerados en el Anexo SNIP 05B.
- *Anexo SNIP 05B: Contenidos Mínimos - Perfil.* Es el contenido mínimo que la UF debe tener en cuenta para formular un Proyecto a Nivel de Perfil, el cual comprende la estimación inicial de aspectos técnicos, los beneficiarios y costos de las alternativas identificadas.
- *Anexo SNIP 06: Contenidos Mínimos - Prefactibilidad.* Es el contenido mínimo que la UF debe tener como referente para elaborar un Proyecto a nivel de Prefactibilidad, donde se analizan las diferentes alternativas seleccionadas en función del tamaño, localización, momento de iniciación, tecnología y aspectos administrativos de gestión del proyecto.
- *Anexo SNIP 07: Contenidos Mínimos - Factibilidad.* Detalla el contenido mínimo que la UF debe considerar al formular un Proyecto a Nivel de Factibilidad, donde se precisa la valorización de los beneficios y costos de la alternativa seleccionada.



³⁸ Ib Nota 31.

- *Anexo SNIP 08: Parámetros y Normas Técnicas para Formulación.* Son los parámetros referenciales que se tienen que tener en cuenta para formular los diferentes estudios de preinversión de acuerdo al tipo de PIP (agrícola, educación, salud, energía, saneamiento, etc.)
- *Anexo SNIP 09: Parámetros de Evaluación.* Detalla los criterios técnicos que deben tenerse en cuenta para evaluar las alternativas de un PIP. Precisa las definiciones como horizonte de evaluación de proyecto, precios sociales, valor social del tiempo, precio social de los combustibles y de la mano de obra, así como las tasas de descuento social y nominal.
- *Anexo SNIP 10: Pautas para la Elaboración de Informes Técnicos.* Presenta el índice que tiene que tener en cuenta la Oficina de Programación e Inversiones o la Dirección General de Presupuesto Multianual, para elaborar el Informe Técnico de Verificación y Evaluación de un Proyecto.
- *Anexo SNIP 11: Modelo de Convenio de Cooperación Interinstitucional.* Es el modelo de convenio de cooperación interinstitucional que los gobiernos locales pueden utilizar para contar con asistencia técnica con el gobierno regional o con otras instituciones que tengan la capacidad de evaluar sus proyectos.
- *Anexo SNIP 12: Modelo de Acuerdo de Concejo Municipal para Incorporación al SNIP.* Se utiliza para formalizar el acuerdo del Concejo Municipal solicitando su incorporación al Sistema Nacional de Inversión Pública.
- *Anexo SNIP 13: Modelo Convenio PIP Competencia Municipal Exclusiva.* Este Anexo presenta el modelo para suscribir un convenio para formular PIP de competencia municipal exclusiva entre la municipalidad y otra entidad del gobierno nacional o gobierno regional.
- *Anexo SNIP 14: Perfil Profesional del Responsable de una OPI.* Contiene los Términos de Referencia que se deben tener en cuenta para designar al responsable de una OPI sea nacional, regional o local.



FORMATOS DEL SNIP:

- *Formato SNIP 01: Inscripción UF y OPI al Banco de Proyectos.* Es utilizado por la Unidad Formuladora y la Oficina de Programación e Inversiones del Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, para inscribirse en el Banco de Proyectos, cada una de ellas se registra por separado.
- *Formato SNIP 02: Ficha de Registro del PIP.* Lo emplea la UF para remitir el Perfil a la OPI encargada de su evaluación.
- *Formato SNIP 03A: Perfil Simplificado – PIP Menor (ver instructivo).* Es el detalle de las instrucciones y el formato para formular un Perfil Simplificado de un PIP Menor, que son los proyectos cuyo valor es menor o igual a S/. 300,000. Este formato se aplica sólo a proyectos individuales.
- *Formato SNIP 03B: Perfil Simplificado - PIP Menor de Equipamiento.* Se utiliza para elaborar un PIP Menor de equipamiento, sólo se aplica a proyectos individuales. Un PIP Menor debe ser menor o igual a S/. 300,000.

- **Formato SNIP 04: Ficha de Registro de Programa de Inversión.** Se utiliza para registrar el programa de inversiones en el Banco de Proyectos, la selección de la función, programa y del sub programa debe realizarse considerando el principal servicio sobre el cual el Programa de Inversión va a intervenir. Esta selección define a la OPI responsable de la evaluación del Programa de Inversión.
- **Formato SNIP 05: Evaluación del PIP Menor.** Cuando la OPI evalúa un Perfil Simplificado, utiliza este formato para emitir el resultado de su evaluación la que registra en el Banco de Proyectos.
- **Formato SNIP 06: Declaración de Viabilidad de Programa de Inversión con Endeudamiento y/o PIP con Endeudamiento.** Se aplica para comunicar la *declaración de viabilidad* de un Programa de Inversión o un proyecto, que tengan financiamiento por endeudamiento.
- **Formato SNIP 07: Solicitud de Conformación de Conglomerado³⁹.** Se emplea para solicitar la conformación del Conglomerado ante la DGPM. Se entiende que un conglomerado es un conjunto de PIP de pequeña escala, que comparten características similares en cuanto a diseño, tamaño o costo unitario y que corresponde a una misma función y programa, de acuerdo al Clasificador Funcional Programático.
- **Formato SNIP 08: Declaración de Viabilidad de un Proyecto de Inversión Pública.** Cuando la OPI evalúa un PIP debe emitir un Informe Técnico, el cual se debe registrar en el Banco de Proyectos. Si la OPI declara la viabilidad de un PIP (cualquier nivel, inclusive los PIP Menor), adjunto a su Informe Técnico debe ir este Formato que da conformidad a la viabilidad del proyecto, así como el Formato No. 5.
- **Formato SNIP 09: Declaración de Viabilidad de Proyecto de Inversión Pública efectuada por la DGPM.** Cuando la OPI, solicita la viabilidad de un proyecto de cualquier nivel que es financiado con endeudamiento, éste debe ser evaluado por la DGPM, quien emite un Informe Técnico de Evaluación, el cual se debe registrar en el Banco de Proyectos y remitirlo a la OPI, si se declara la viabilidad del proyecto debe adjuntar este Formato.
- **Formato SNIP 10: Declaración de Viabilidad de Programa de Inversión.** Como la declaratoria de viabilidad de un Programa de Inversión comprende la declaratoria de viabilidad de sus componentes, debe utilizarse este formato para este tipo de proyectos.
- **Formato SNIP 11: Declaración de Viabilidad de Proyecto de Inversión Pública incluido en Conglomerado Autorizado.** Este formato se adjunta al Informe Técnico de evaluación que debe declarar la viabilidad de cada uno de lo PIP que están incluidos en un Conglomerado.
- **Formato SNIP 12: Autorización de Conglomerado.** Si el Programa de Inversión incluye un Conglomerado, al declarar la viabilidad de un Programa de Inversión, ésta debe incluir este formato que es la autorización expresa del Conglomerado.

³⁹ La Directiva N° 004-2007-EF/68.01, publicada el 02 de agosto del 2007 y modificada el 14 de agosto del 2007, define conglomerado al «conjunto de PIP de pequeña escala que tienen características similares en cuanto a diseño, tamaño o costo unitario y que corresponden a una misma función y programa, de acuerdo al Clasificador Funcional Programático. Sólo puede ser un componente de un Programa de Inversión».

ANEXO IV
ESQUEMAS BÁSICOS REFERENCIALES PARA LA CALIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE IMPACTOS DE PROYECTOS
A. MATRIZ DE CALIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE IMPACTOS DE LOS PROYECTOS

TIPO DE IMPACTO Y SU VALORACIÓN (1)	(3)		(4)		(5)		(6)		(7)		(8)	(9)	
	INDICADOR 1	INDICADOR 2	INDICADOR 1	INDICADOR 2	INDICADOR 1	INDICADOR 2	INDICADOR 1	INDICADOR 2	INDICADOR 1	INDICADOR 2		INDICADOR 1	INDICADOR 2
PROYECTOS (2)		PROMEDIO		PROMEDIO		PROMEDIO		PROMEDIO		PROMEDIO			
A. PROYECTO "A"													
B. PROYECTO "B"													
N. PROYECTO "N"													

B. MATRIZ DE APRECIACIÓN CUALITATIVA DE LA PRIORIZACIÓN DE LOS IMPACTOS DE PROYECTOS Y DE ESTRATEGIAS PARA SU REALIZACIÓN

TIPO DE PROYECTOS	PUNTAJE O VALORACIÓN TOTAL (Punto 8 de la Matriz B)	PRIORIDAD RELATIVA (Punto 9 de la Matriz B)	ANÁLISIS BÁSICO SOBRE LA PRIORIDAD DE CADA PROYECTO (CORRELACIÓN DE IMPACTOS)	DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA IMPLEMENTAR LOS PROYECTOS (FORMAS DE GESTIÓN, NEGOCIACIÓN FINANCIERA, TIEMPOS Y COMPROMISOS)
A. PROYECTO "A"				
B. PROYECTO "B"				
N. PROYECTO "N"				

C. NOTAS TÉCNICAS DE LAS MATRICES A Y B

(MATRIZ – A)⁴⁰: MATRIZ DE CALIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE IMPACTOS DE LOS PROYECTOS

(1) Tipo de impacto y su valoración

El Impacto representa los logros o efectos sobre los aspectos sustantivos del desarrollo de una comunidad, como consecuencia del funcionamiento de uno o más proyectos concretos. Generalmente se asocia a cambios en la organización social y económica, el bienestar y el medio ambiente. Refleja la modificación de las condiciones de vida de las organizaciones, familias y/o personas involucradas en esos proyectos. Implica la identificación de criterios o indicadores que permitan visualizar el impacto de los proyectos, tanto sobre su entorno social y territorial como sobre sus *beneficiarios* directos. Se asocia al concepto de *eficiencia*, en términos del uso óptimo de recursos asignados a un proyecto, en función de sus objetivos de desarrollo.

Una de las dificultades metodológicas de esta matriz integradora (de proyectos de diferente tipo) estriba en la dificultad de medir proyectos heterogéneos entre sí (técnica, económica o socialmente). En ese sentido, constituye un instrumento útil pero que debe ser relativizado con análisis subsecuentes. Esta es la misión de las columnas funcionales de la Matriz B.

La valoración de los impactos puede aludir a consideraciones cuantitativas como cualitativas. En el segundo caso, se tratará de convertir el criterio (cualitativo) en algún tipo de indicador numérico, ordinal o cardinal. Las valoraciones sencillas aluden a la calificación de los indicadores según rangos numéricos, por ejemplo del cero al veinte o del cero al uno. Obviamente el cero indica que el impacto es nulo. En la matriz presentada, por razones de simplificación, solo se han considerado dos valoraciones que deben corresponder a indicadores concretos.

Es posible ponderar cada categoría de impacto, e incluso cada indicador dentro de cualquiera de ellos, si se considera que tienen diferentes valoraciones o pesos generales en función de la Visión o del Objetivo Principal del Plan de Desarrollo Concertado o de las prioridades definidas en los respectivos Presupuestos Participativos. Un modo sencillo de ponderar es asumiendo que el número uno le corresponde a la categoría o indicador más significativo o importante y que responde a la máxima coherencia con el Plan y el Presupuesto. Ponderaciones por debajo de uno obviamente expresan menores importancias relativas en ese sentido. La ponderación asumida se multiplica por el valor simple asignado a cada impacto y/o indicador.

En ciertos casos, el análisis o la evaluación de impactos puede ser aplicado a subconjuntos de Proyectos Específicos que guarden compatibilidades entre sí, o que tengan escalas semejantes en sus costos. Pero también puede ser aplicado a cada proyecto de manera independiente (establecería su calidad por sí mismo).

⁴⁰ La matriz es solo referencial ya que puede admitir otros tipos de variables o indicadores de «impacto», para cada una de las cinco categorías planteadas. Igualmente, puede utilizar otras formas para establecer las prioridades de los proyectos. La Matriz adopta una opción bastante elemental: admite tres tipos de prioridades generales según el puntaje promedio de los indicadores escogidos: a) Primera, b) Segunda, c) Tercera.



(2) Proyectos

Los Proyectos constituyen la forma en que se materializan las potencialidades productivas que impulsarán el desarrollo económico regional, que responderán a las demandas sociales de la población (definidas por carencias o expectativas vinculadas a la salud, la educación, la seguridad ciudadana, la nutrición, entre otros temas) o que auspiciarán el reforzamiento de las instituciones involucradas. En tal sentido, los contenidos de los Proyectos se refieren, según el caso, a infraestructuras, plantas agroindustriales, equipos, formación de capacidades humanas, sistemas de organización y gestión o a materiales de reposición periódica por ejemplo en el caso de las atenciones a la salud (reactivos de laboratorio, gasa, medicinas).

(3) Impactos sobre el bienestar y perspectivas de desarrollo, especialmente en base a ingresos y empleo decentes

Aborda aspectos fundamentales del desarrollo humano: Bienestar como categoría genérica y empleo decoroso (que implica ingresos suficientes para sostener materialmente a las familias involucradas). Al respecto, tres indicadores podrían ser asumidos, como ejemplo:

- Necesidades Básicas Satisfechas.
- Ingreso Familiar Promedio Mensual.
- Población Económicamente Activa Ocupada.

(4) Impactos relacionados con niveles de participación

Son fundamentales porque están referidos a una variable esencial en el paradigma del desarrollo humano: la mayor participación activa, responsable y representativa de los actores sociales locales y regionales, en la búsqueda de su propio desarrollo (Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos), así como en la consolidación de la ciudadanía. Al respecto y también como ejemplo, dos indicadores podrían ser asumidos:

- Tipo (según la misión institucional) y número de miembros de las organizaciones sociales que están calificadas para representar a la sociedad civil en los Consejos de Coordinación. Al interior de este indicador puede agregarse el componente de género.
- Grado real de participación de los representantes de esas organizaciones en los Talleres de Capacitación y en las Sesiones donde se debaten los Planes y Presupuestos.

(5) Impactos sobre el uso de las potencialidades

Es uno de los elementos analíticos fundamentales. Alude a la capacidad de cada proyecto para articular la disponibilidad de los diferentes recursos del área (económicos o financieros, humanos, naturales, físicos e institucionales) inadecuadamente utilizados, para convertirlos en unidades o asociaciones empresariales cada vez más eficientes y competitivas. Al respecto, tres indicadores, entre otros, pueden ser asumidos:

- Potencialidades disponibles en escalas suficientes para promover o ampliar unidades de producción, que dispongan de mercados capaces de responder a las posibles ofertas.
- Liderazgos efectivos que pudieran articular los diferentes factores de producción o recursos potenciales en unidades empresariales.



- Entidades públicas y privadas (ONGs) que están activas en la promoción económico – productiva o que pudieran estarlo.

(6) Impactos vinculados a la capacidad del Proyecto para articularse con otros proyectos y asumir una posición de «arrastre».

Los proyectos con mayor capacidad de articularse técnica, cronológica, social y económicamente con otros tendrían mayor calificación porque permiten conformar *subconjuntos* que se soportan mutuamente, creando economías de escala. De otro lado, los proyectos que tienen la capacidad para generar otros proyectos complementarios tendrían también una mejor calificación porque arrastran o impulsan nuevas iniciativas. Este arrastre puede originarse por factores puramente técnicos y económicos, pero también por la capacidad de convocatoria y de la empresarialidad de quienes manejan el proyecto en cuestión. En cualquier caso funcionan como Proyectos Eje que adquieren una posición relevante en el Plan de Desarrollo Concertado y en el Presupuesto Participativo. Tres factores pueden actuar de base para definir los indicadores correspondientes, éstos son:

- Recursos o insumos de diferente tipo que pueden provocar la consolidación y articulación con otras empresas (proyectos) en términos de intercambio de bienes, servicios y conocimientos. Este factor es aplicable al componente económico – productivo.
- Alcances o funciones y fines del Proyecto Social que, por su propia naturaleza, puede articular esfuerzos complementarios para lograr resultados más significativos. Un caso podría corresponder a un proyecto nutricional que puede complementarse con Proyectos de Salud Primaria a través de un Centro de Salud, o de producción comunitaria de cultivos y crianzas para la conformación de dietas mejoradas.
- Capacidad de un Proyecto Vial que facilite el intercambio de bienes entre mercados y que abarate los costos de transacción de los productores y transportistas.

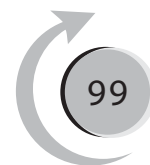
(7) Nivel de aceptabilidad o validación social del Proyecto

Permite apreciar el grado de convencimiento y «empoderamiento» de los actores locales con los proyectos. Esta valoración cualitativa puede sustentarse en los siguientes indicadores:

- Encuestas o grupos focales que expresen su postura respecto al Proyecto que se califica.
- Compromisos establecidos en los Comités, Consejos o Mesas Temáticas relacionados con la formulación del Plan de Desarrollo Concertado y con el Presupuesto Participativo. Estos compromisos, como son aceptados colectivamente, reducen el riesgo de la manipulación o cambio de los proyectos aprobados (si fuera el caso), en función de intereses particulares. Facilitando la auditoria social sobre tales compromisos.

(8) Puntaje o valoración total

Es la suma, ponderada o no, de las valoraciones de cada *indicador*, en cada tipo de impacto (de los cinco planteados como ejemplo en la Matriz). En el caso de valoraciones ponderadas, debe recurrirse a un debate riguroso dado que, por su propia naturaleza, la acción de *ponderar* es relativamente arbitraria. Sin embargo, este ejercicio es importante y puede administrarse con mayor sentido de desarrollo y rigor técnico cuando existe un conjunto



de objetivos de desarrollo y se definen los ejes o actividades en un Plan de Desarrollo Concertado.

(9) Prioridad relativa de un proyecto

En principio, las prioridades relativas de cada Proyecto (o grupo de proyectos, cuando son compatibles o complementarios entre sí) se forman en base al puntaje o valoración total que adquieren los indicadores en cada Proyecto, según sus correspondientes impactos. En la matriz propuesta se opta por una priorización elemental en el sentido de que los Proyectos se califican en tres categorías o jerarquías: a) Primera, b) Segunda y c) Tercera. Otras opciones existen utilizando la misma base (Puntaje o Valoración Total). Puede acudir, por ejemplo, a priorizaciones que, utilizando algunos algoritmos o programas estadísticos probados, permitan proporcionar un valor ordinal o cardinal a la prioridad de un Proyecto.

Sin embargo, varios factores pueden alterar una priorización primaria: la magnitud de las inversiones o esfuerzos comprometidos, el tiempo de maduración estimada en la concreción de sus resultados e impactos, la coyuntura política, la dependencia de factores externos, etc. Este tipo de factores se trabajarían en la Matriz B.



MATRIZ - B: MATRIZ DE APRECIACIÓN CUALITATIVA DE LA PRIORIZACIÓN DE LOS IMPACTOS DE PROYECTOS Y DE ESTRATEGIAS PARA SU REALIZACIÓN

(1) Análisis básico sobre la prioridad de cada Proyecto. (Correlación de impactos)

Refleja de manera resumida los criterios que han permitido calificar y priorizar cada proyecto, según la sumatoria de los valores asignados a los indicadores aplicados en cada uno de los cinco componentes para calificarlo según su impacto. Se trata de un enfoque «horizontal» donde los diferentes tipos de impactos afectan a un proyecto determinado. Es un ejercicio útil para la presentación sustentada del Proyecto en cuestión, en relación con otros proyectos considerados en la matriz.

Determinadas circunstancias endógenas a los Gobiernos Regionales o Municipales (cambios en los comandos políticos), o exógenas a éstos (cuando provienen de fuerzas que están fuera de su manejo o disponibilidad) pueden alterar y de hecho alteran los cuadros de prioridades establecidos. Los eventos climáticos (frijajes) o telúricos (sismos) agudos que producen graves daños a las economías e infraestructuras están en este tipo de situaciones.

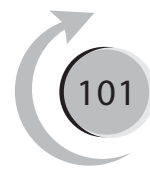
(2) Diseño de una estrategia para implementar los proyectos (formas de gestión, negociación financiera, tiempos y movimientos, compromisos)

Contiene una apreciación global o integral de aquellas estrategias o políticas que permiten concretar todo o parte de cada uno de los proyectos consignados en la matriz. Este esfuerzo es esencial en la medida en que define, de la manera clara, las respuestas a las clásicas cuestiones de: cómo, cuando y quienes operarán las acciones que permitan ejecutar el proyecto y en su dimensión mayor, el Programa de Inversiones.

Esta tarea se adscribe a un enfoque que debiera ser adoptado: Gestión por Resultados, que envuelve no solo al espectro institucional del Estado, sino que opera también en el ámbito privado.

(3) En resumen

En ambos rubros (prioridades y estrategias) son dos los asuntos resaltantes. Primero, la eficiencia para manejar procesos de desarrollo o, como en este caso, procesos dirigidos a formular, calificar y ejecutar Proyectos. Segundo, la capacidad de juntar esfuerzos de manera racional y sostenida para provocar mejores resultados a cualquier emprendimiento que comprometa a varios actores.



ANEXO V

APLICACIÓN PARA HALLAR EL VALOR ACTUAL NETO A PRECIOS DE MERCADO (VANP) Y LA TASA INTERNA DE RETORNO (TIR) DE UN PROYECTO

- **Base de la Aplicación:** Flujo de Beneficios y Costos del Proyecto (Caso Hipotético).

FLUJO DE BENEFICIOS Y COSTOS DEL PROYECTO

Años (Periodos)	Beneficios (B) S/.	Costos (C) S/.	Flujo de Beneficios Netos (B) – (C) (S/.)
0		140,000	- 140,000
1	90,000	49,000	41,000
2	95,000	25,000	70,000
3	100,000	35,000	65,000
4	120,000	40,000	80,000

- **Cálculo del Valor Actual Neto a Precios de Mercado (VANP):**

$$VANP = \sum_{t=0}^n \frac{FCBP_t}{(1+TD)^t}$$



Donde:

VANP: Es el valor actual neto (valor presente) del flujo de costos y beneficios a precios de mercado.

FCBP_t: Es el flujo de caja de costos y beneficios a precios de mercado en un determinado periodo (t).

t: Es el período analizado generalmente se define anualmente, como parte del horizonte total del proyecto («n»);

n: Es el horizonte de evaluación del proyecto. El ejemplo tiene 4 años como horizonte de evaluación.

TD: Es la tasa de descuento que permite actualizar el flujo de caja de costos y beneficios, se aplicará el 14% de acuerdo a la directiva del SNIP⁴¹.

⁴¹ Anexo SNIP N° 09: Parámetros de Evaluación. Directiva General del SNIP a probada por Resolución Directoral N° 009-2007-EF/68.01 (Anexo disponible en la página web del MEF).

Reemplazando valores:

$$VANP = -140,000 + \frac{41,000}{(1.14)^1} + \frac{70,000}{(1.14)^2} + \frac{65,000}{(1.14)^3} + \frac{80,000}{(1.14)^4}$$

$$VANP = -140,000 + 35,965 + 53,863 + 43,873 + 47,366$$

VANP = S/. 41,067

← A una tasa de descuento del 14%

• **Cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR):**

Partiendo de la definición de la TIR «que es la tasa de descuento donde el VANP es cero (0)», se procede a aplicar tasas que pueden incrementarse en 5% más, hasta obtener un VANP negativo, de tal modo que permita calcular la TIR.

Siguiendo con el ejemplo anterior del Flujo de Caja del Proyecto, cuando se actualizó el flujo de beneficios netos de la Columna 1 a una *tasa de descuento* de 14% se obtuvo un VANP positivo (Columna 2).

FLUJO DE FONDOS DEL PROYECTO

AÑOS	FLUJO DE BENEFICIOS NETOS	FLUJO DE BENEFICIOS NETOS ACTUALIZADO	FLUJO DE BENEFICIOS NETOS ACTUALIZADO	FLUJO DE BENEFICIOS NETOS ACTUALIZADO	FLUJO DE BENEFICIOS NETOS ACTUALIZADO
	(B) - (C) (S/.) (1)	i = 14% (S/.) (2)	i = 20 % (S/.) (3)	i = 25% (S/.) (4)	i = 30% (S/.) (5)
0	- 140,000	-140,000	-140,000	-140,000	-140,000
1	41,000	35,965	34,167	32,800	31,538
2	70,000	53,863	48,611	44,800	41,420
3	65,000	43,873	37,616	33,280	29,586
4	80,000	47,366	38,580	32,768	28,010
Total	-----	41,067	18,974	3,648	- 9,444

VANP + (Tasa de descuento 14%).

VANP + (Tasa de descuento 20%).

VANP + (Tasa de descuento 25%).

VANP - (Tasa de descuento 30%).

(B₁ - C₁)

(B₂ - C₂)

Como se aprecia en el cuadro, al aplicar las tasas de descuento del 20% y 25% (Columnas 3 y 4), el VANP sigue siendo positivo y al 30%, éste es negativo (Columna 5). Una vez que se obtenga un VANP negativo se aplica la siguiente fórmula para hallar la TIR:

$$\text{TIR: } i_1 + (i_2 - i_1) \times \frac{(B_1 - C_1)}{(B_1 - C_1) - (B_2 - C_2)}$$

Donde:

$i_1 =$ Tasa de descuento donde el VANP es positivo.

$i_2 =$ Tasa de descuento donde el VANP es negativo.

$B_1 - C_1 =$ Valor positivo del VANP

$B_2 - C_2 =$ Valor negativo del VANP

Reemplazando la fórmula por los valores que aparecen en el cuadro anterior se obtiene:

$$25 + (30 - 25) \times \frac{3,648}{3,648 - (-9,444)}$$

$$25 + 5 \times \frac{3,648}{13,092}$$

$$25 + 5 \times 0.2786$$

$$25 + 1.3932 = 26.393$$

La TIR, de este proyecto es de 26.39%, tasa de descuento con la cual VANP es cero.

Este Proyecto es rentable por que la TIR es mayor a la tasa de descuento utilizada para actualizar el flujo de caja que fue de 14%.

