



UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS

**EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN DE LA
POBLACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE
INVERSIÓN PÚBLICA.**

EL CASO DE DOS COMUNAS EN LA REGIÓN SUR DEL PERÚ.

TRABAJO FINAL

POLAN FRANBALT FERRO GONZALES

VALDIVIA – CHILE

2012

**EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN DE LA
POBLACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE
INVERSIÓN PÚBLICA.**

EL CASO DE DOS COMUNAS EN LA REGIÓN SUR DEL PERÚ.

Trabajo Final presentado a la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Austral de Chile en cumplimiento parcial de los requisitos para optar al grado de Magister en Desarrollo Rural.

Por

POLAN FRANBALT FERRÓ GONZALES

Valdivia – Chile

2012

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES

FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS

INFORME DE APROBACIÓN TRABAJO FINAL

La Comisión Evaluadora de Trabajo Final comunica al Director de la Escuela de Graduados de la Facultad de Ciencias Agrarias que el trabajo final de Magister presentado por el candidato

POLAN FRANBALT FERRO GONZALES

ha sido aprobado en el examen de defensa de Trabajo Final rendido el día **27 de agosto de 2012**, como requisito para optar al grado de Magister en Desarrollo Rural y, para que así conste para todos los efectos firman:

Profesor Patrocinante de Trabajo Final:

Gustavo Blanco W.

Ing. Agrónomo, M.A. Ph. D.

Instituto de Ciencias Sociales

Comisión Evaluadora de Trabajo Final:

Carlos Amtmann M.

Médico Veterinario, M. of Arts.

Instituto de Ciencias Sociales

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Capítulo		Página
1	INTRODUCCIÓN	1
2	DESCRIPCIÓN DEL CASO	3
3	ANÁLISIS DEL CASO	6
3.1	DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA (PIP)	8
3.1.1	El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Perú	8
3.1.2	Ámbito de aplicación	10
3.1.3	Responsables y funciones	11
3.1.3.1	La Dirección General de Programación Multianual (DGPM)	11
3.1.3.2	Los Órganos Resolutivos	11
3.1.3.3	Las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI)	12
3.1.3.4	Las Unidades Formuladoras (UF)	12

3.1.3.5	Las Unidades Ejecutoras (UE)	12
3.1.4	Esquema de interacción entre los organismos conformantes del SNIP	13
3.1.5	La Pre-inversión	13
3.1.6	El Perfil	14
3.1.6.1	Aspectos Generales	15
3.1.6.2	Identificación	17
3.1.6.3	Formulación	18
3.1.6.4	Evaluación	19
3.2	ANÁLISIS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PIP	20
3.2.1	La Intervención Social y los PIP's	20
3.2.2	Elementos de análisis en la intervención social de los PIP's	23
3.2.3	El grado de ruralidad	24
3.2.4	Análisis de la participación de la población en la elaboración de PIP's	28
3.2.4.1	Análisis de la participación de la población en el nacimiento de la idea del PIP	28
3.2.4.2	Análisis de la participación de la población en la	33

	identificación del PIP	
3.2.4.3	Análisis de la participación de la población en la formulación del PIP	36
4	CONCLUSIONES	38
5	BIBLIOGRAFÍA	42

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla		Página
1	Relación de Proyectos analizados	7
2	Categorías territoriales según INEC.	27

ÍNDICE DE MATRICES

Matriz		Página
1	Elementos de análisis de la intervención	29
2	Análisis de la participación de la población en la identificación del PIP	34
3	Análisis de la participación de la población en la formulación del PIP	37

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura		Página
1	Ciclo del proyecto	9
2	Interacción entre organismos conformantes del SNIP	13
3	El Perfil	15
4	Aspectos generales del PIP	16
5	Identificación del PIP	17
6	Formulación del PIP	18
7	Evaluación del PIP	19
8	Análisis de la participación de la población en la Idea/Priorización del PIP	31
9	Análisis de la participación de la población en la Identificación del PIP	35
10	Análisis de la participación de la población en la Formulación del PIP	38

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

DGPM	Dirección General de Programación Multianual del Perú
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODES	Programa Pro Descentralización
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú

I. INTRODUCCIÓN.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se implementa en el Perú con la finalidad de elevar la calidad de las inversiones y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público. Para el presente trabajo de titulación se determinó como unidad básica de análisis al Proyecto de Inversión Pública (PIP).

Un PIP 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 de bienes o servicios (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011:4). Dicho sistema fue implementado en el año 2000 en todos los niveles de gobierno del país para impulsar el desarrollo local.

El proceso de elaboración de un Proyecto de Inversión Pública se inicia con la elaboración de un perfil. El perfil consta de las siguientes etapas: Aspectos generales, Identificación, Formulación y la Evaluación del proyecto a nivel de perfil.

En la elaboración de un PIP, son en las etapas de la Identificación y Formulación donde la participación de la población es de vital importancia. Paradójicamente, es también la etapa donde los beneficiarios no son incluidos, ni considerados como fuentes primarias para la elaboración del diagnóstico o formulación debido a distintos factores, al menos en la mayoría de casos, según la experiencia del autor.

Para el presente estudio, el autor tuvo la oportunidad de trabajar en la elaboración de PIP's, en la Municipalidad Provincial de Puno y la Municipalidad

Provincial¹ de El Collao-Ilave. Es necesario destacar que en Puno, prima la población urbana con un 60% de la población total, y en la Comuna de El Collao-Ilave prima la población rural con un 69% de la población total (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 2010).

Se observaron factores distintos, en relación a la participación (interacción) de la población, en las etapas de identificación y formulación de PIP's. En general, se percibió una deficiente participación e inclusión de la misma población, de acuerdo al grado de ruralidad de la población en la elaboración de un PIP.

Por estas consideraciones frente a la participación se busca cumplir los siguientes objetivos:

- *Describir las características de la elaboración de Proyectos de Inversión Pública (PIP) en dos comunas del sur del Perú, acorde a la normativa del SNIP, y,*
- *Analizar los procesos de participación de la población en la elaboración de PIP relevando las diferencias de acuerdo al grado de ruralidad de la población.*

¹ De aquí en adelante se referirá como Comunas a las Municipalidades Provinciales

II. DESCRIPCIÓN DEL CASO.

La elaboración de PIP's se ha venido incrementando de manera extendida desde sus inicios, año 2000; siendo el gobierno nacional el ente que transfiere el presupuesto para inversiones a los gobiernos de menor nivel (regional y local); es decir, su uso ha proliferado a nivel de los gobiernos locales y regionales en el Perú. Sin embargo, por más eficiencia en la inversión que pretende el gobierno peruano a través del SNIP, se percibe un descontento social en la elaboración de PIP's en cuanto a la satisfacción de demandas de la población y por ende a un inadecuado proceso de elaboración del mismo (Banco Mundial, 2010).

Esto se da por distintos factores, como son el autoritarismo de algunos gobiernos locales en la priorización de PIP's (sin previa consulta), desidia de la población en interactuar con los entes encargados de la planificación de los proyectos de intervención, falta de conocimiento relacionado al ciclo del proyecto y sus características por parte de la población en general, demasiado egoísmo técnico, falta de iniciativa de interacción entre el proyectista² y la población en la elaboración de un PIP y, finalmente, escasos recursos económicos y de tiempo en la priorización de talleres participativos en pro de un adecuado proceso de elaboración de un PIP.

Uno de los fines de la elaboración de PIP's, además de mejorar la calidad de la inversión pública, es el mejorar la calidad de vida de la población, a través de la satisfacción de las necesidades. Por lo que una realización adecuada de un

² Persona encargada de la elaboración de un Proyecto de Inversión Pública, en general es un Economista o Ingeniero Economista.

PIP, en todas sus etapas, puede tener potenciales impactos tanto en el desarrollo rural como urbano.

La participación de la población en la elaboración de programas y proyectos de inversión pública es fundamental para que en la ejecución y monitoreo de dichas acciones refleje un adecuado proceso de intervención, en donde se satisfaga de manera efectiva las demandas sociales.

Se observa también, según la experiencia del autor, una distinción en la participación de la población, según su área de residencia, factor que muchas veces no se toma en cuenta en la elaboración de un PIP, puesto que no existe una clasificación adecuada de lo rural y lo urbano en el Perú, y menos aún en los gobiernos locales.

La aparición de conceptos de asentamientos humanos y/o barrios urbanos marginales, dentro del discurso político de muchas autoridades, no cuentan con una adecuada caracterización para la implementación de políticas de intervención social, lo que muchas veces puede llevar a la confusión al proyectista encargado de la elaboración del PIP. Por lo que es necesaria la determinación adecuada, y acorde a la actualidad, de áreas urbanas y rurales, además de las áreas cuya característica es la transición de lo rural a lo urbano.

Por otro lado no existe ley alguna u ordenanza local que obligue a la participación de la población en la elaboración de PIP's, por lo que solo debe existir iniciativa por parte de la población. Esta ausencia de normatividad de la participación es un factor que puede traer muchas complicaciones en la elaboración de PIP's, puesto que en las etapas de la elaboración es fundamental contar con la participación de la población con el fin de elaborar un trabajo conjunto y basado en información verídica, información que solo la población insatisfecha de alguna necesidad social o afectada por un problema conoce.

Además, no se cuenta con un adecuado proceso de evaluación de la participación de la población en la elaboración de un PIP, por parte de las oficinas encargadas del registro y de la evaluación de un PIP, como son las Unidades Formuladoras (UF) y las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI), respectivamente.

III. ANÁLISIS DEL CASO.

Para el presente trabajo, el diseño metodológico es un estudio de caso de tipo descriptivo y explicativo. La investigación considera un diseño no experimental de campo ya que las variables no son manipuladas sino observadas tal y como se dieron en su contexto natural, para después analizarlas (Hernández y col., 1984).

El método o técnica utilizado para cumplir con los objetivos de la investigación es el de estudio de caso, este método permite utilizar cuantas fuentes sea posible para investigar sistemáticamente individuos, grupos, organizaciones o acontecimientos (Winner y Dominick, 1996 citado en Barrera, 2004).

Yin (1989), citado en Barrera (2004), define al estudio de caso como una indagación empírica que utiliza múltiples fuentes de conocimiento para investigar un fenómeno actual dentro de su contexto de vida real, y en el que las fronteras entre el fenómeno y el contexto no quedan claramente definidas.

En primer lugar, para el cumplimiento de los objetivos del trabajo se realizó un estudio descriptivo. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986 citado por Hernández y col., 1984). Luego, se realizó un estudio explicativo, los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en

explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste (Hernández y col., 1984).

La estructura del presente capítulo de análisis del caso está dividido en dos fases, una primera fase es el análisis descriptivo específico de las etapas de la elaboración de un PIP de acuerdo a la actual normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública (fundamentalmente en las etapas de identificación y formulación, que es en ambas etapas donde la participación e inclusión de los beneficiarios es relevante),

La segunda fase es un análisis, a partir de la elaboración de matrices de comparación entre los procesos de participación e inclusión de la población (dependiendo su grado de ruralidad), donde se analizó los factores que inciden en los procesos de identificación y formulación de PIP's. Para ello se consideró un conjunto de 10 PIP's (ver Tabla N° 1) en cuya elaboración estuvo involucrado técnicamente el autor entre los años 2008 a 2010.

Tabla 1. Relación de Proyectos analizados

Código SNIP	Nombre del Proyecto de Inversión Pública (PIP)	Comuna
44981	Construcción de pistas y veredas en los jirones Gamaliel Churata, Francisco Paredes, Luis N. Chevarria y calles conexas, Barrios Santa Rosa y Universidad.	Puno
82362	Mejoramiento de la vía a nivel de pavimento flexible del tramo Perú Birf al Camal Municipal del Distrito de Ilave.	El Collao
92479	Mejoramiento del patio de maniobras y de estacionamiento del Terminal Terrestre de la Ciudad de Ilave.	El Collao
145883	Mejoramiento de la capacidad resolutive de los servicios de atención en salud del Puesto de Pharata Copani del distrito de Ilave.	El Collao
151212	Construcción y Mejoramiento de complejos deportivos en la Ciudad de Puno.	Puno
152081	Fortalecimiento de capacidades en la prestación de los servicios públicos administrativos en la municipalidad provincial de Puno, ciudad de Puno.	Puno

Código SNIP	Nombre del Proyecto de Inversión Pública (PIP)	Comuna
153367	Construcción de pistas y veredas en la Avenida Costanera Sur (Jr. Banquero Rossi-Av. Primavera), Ciudad de Puno.	Puno
194311	Mejoramiento de graderíos en el Jirón Julio C. Tello del Barrio Alto Bellavista de la ciudad de Puno.	Puno
195012	Mejoramiento del camino vecinal tramo Tiracollo-Luritapy, Comunidad Pacco Risalazo, Distrito de Ilave.	El Collao
206706	Creación del Terminal Terrestre Rural para la Zona Lago del distrito de Ilave.	El Collao

Fuente: Elaboración propia

3.1. DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA (PIP)

3.1.1. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Perú

El SNIP se crea, en el año 2000, mediante Ley 27293 que establece que las entidades públicas encargadas de ejecutar proyectos de inversión pública, deben aplicar una serie de principios, procesos, metodologías y normas técnicas que permitan optimizar el uso de los recursos públicos.

El SNIP es uno de los sistemas administrativos del Estado, que como el de Presupuesto, Tesorería, Contaduría, Control, Contrataciones y Adquisiciones, etc., es de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno, la entidad gubernamental a cargo de este sistema es el Ministerio de Economía y Finanzas.

Busca optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, con el fin de que su uso tenga un mayor impacto en el desarrollo económico y social del país.

La propuesta del SNIP del Perú es aplicar el Ciclo de Proyecto como herramienta para mejorar la calidad de la inversión pública. El Ciclo de Proyecto está constituido por tres fases: la Pre inversión, la Inversión, y la Post inversión (Ver Figura N° 1).

El presente trabajo está principalmente enfocado a la Fase de la Pre inversión, pues es en esta fase donde ocurre el proceso de la elaboración de Proyectos de Inversión Pública (PIP) a nivel de Perfil, además, que es en ésta fase que se abre espacios para la participación ciudadana.

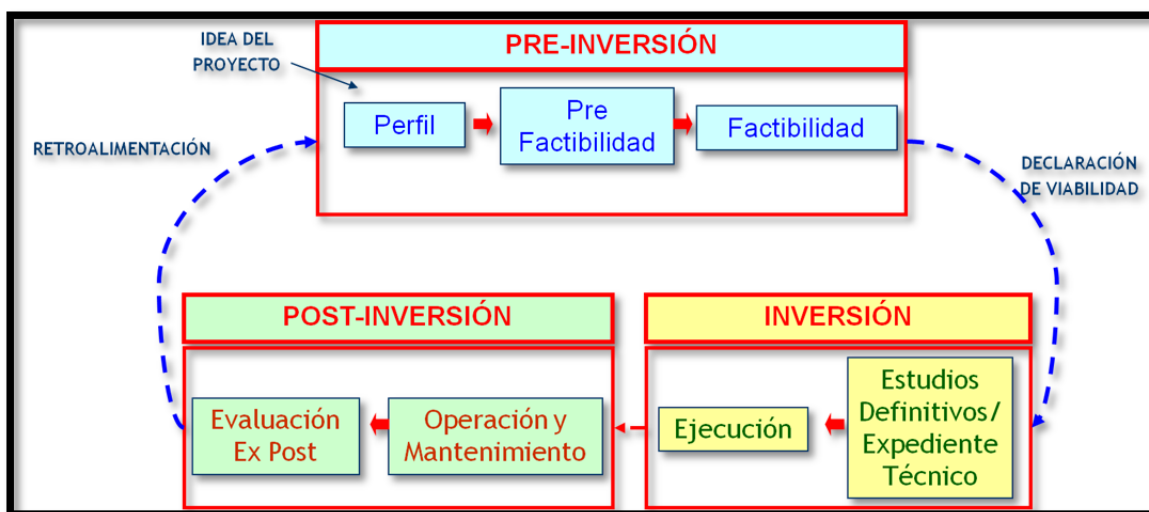


Figura 1. Ciclo del proyecto

Fuente: Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, Directiva N1 001-2011-EF/68.01

3.1.2. **Ámbito de aplicación**

Están sujetas al SNIP todas las entidades y empresas del Sector Público no Financiero que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos (Ministerio de Economía y Finanzas y Programa Pro Descentralización, 2004). Es decir comprende a:

- Los Ministerios y sus órganos desconcentrados.
- Los Organismos Públicos Descentralizados.
- Los Organismos Constitucionalmente Autónomos.
- Los Gobiernos Regionales, sus empresas y las entidades adscritas a éstos.
- Los Gobiernos Locales, sus empresas y las entidades³.
- Las Empresas del Estado, de derecho público o privado y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado.
- Los órganos reguladores y supervisores, y en general los organismos y dependencias del Estado que ejecuten Proyectos de Inversión Pública.
- Las Universidades Nacionales.
- Y cualquier otra entidad del Sector Público no financiero sin importar su denominación y oportunidad de creación.
- Adicionalmente, incluye los proyectos del sector privado cuando, después de la ejecución, los gastos permanentes de operación y

³ Toda referencia genérica a Entidad, se entenderá a las Entidades o Empresas del sector Público No Financiera, que, independientemente de su denominación, nivel de autonomía u oportunidad de creación, ejecutan Proyectos de Inversión que utilizan Recursos Públicos en cualquiera de sus fases. Toda referencia a Gobiernos Regionales o Gobierno Local se entenderá hecha al conjunto de Entidades y Empresas pertenecientes o adscritas a éstos.

mantenimiento deban ser asumidos por una entidad del Sector Público con cargo a su presupuesto institucional.

3.1.3. Responsables y funciones

Conforman al SNIP:

3.1.3.1. La Dirección General de Programación Multianual (DGPM)

Es la máxima autoridad técnica normativa del SNIP, pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas.

Entre sus principales funciones está regular técnica y normativamente el funcionamiento del SNIP, apoya técnicamente a las OPI, UF y UE de todos los órganos resolutiveos.

Además, realiza evaluaciones muestrales, cada año, sobre la calidad de las declaraciones de viabilidad que otorguen los órganos competentes del SNIP.

3.1.3.2. Los Órganos Resolutiveos

Son las máximas autoridades ejecutivas en cada Sector (Ministros), Gobiernos Regionales (Presidentes Regionales) y Gobiernos Locales (Alcaldes).

Entre sus principales funciones están, para los sectores, aprobar los lineamientos de política en los cuales deben enmarcarse los PIP's, para los tres tipos de órganos resolutiveos autorizar la ejecución de los proyectos viables. Esta autorización se entiende que es realizada para los PIP aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura.

3.1.3.3. Las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI).

Son los órganos técnicos del SNIP en cada Sector, Gobierno Regional o Gobierno Local, son designados como tales por las autoridades máximas de cada Órgano Resolutivo.

La OPI evalúa y aprueba (mediante declaración de viabilidad) los estudios de Pre Inversión, propone metodologías y parámetros de evaluación, capacita a su(s) UF, realiza el seguimiento de los proyectos durante su ejecución.

3.1.3.4. Las Unidades Formuladoras (UF).

Son cualquier órgano o dependencia de las entidades (previamente registradas en el Banco de Proyectos) encargadas de elaborar los estudios de Pre Inversión y registrar la información en el Banco de Proyectos.

3.1.3.5. Las Unidades Ejecutoras (UE).

Son cualquier órgano o dependencia de las entidades, con capacidad para ejecutar los Proyectos de Inversión Pública de acuerdo a la normatividad presupuestal vigente. No requieren su inscripción en el Banco de Proyectos.

Las UE son responsables de la elaboración de los estudios definitivos y/o expedientes técnicos, ejecutan los proyectos viables, observan el cumplimiento de los parámetros aprobados en la Pre Inversión (costo, cronograma y metas), además son responsables de la evaluación Ex-post.

3.1.4. Esquema de interacción entre los organismos conformantes del SNIP

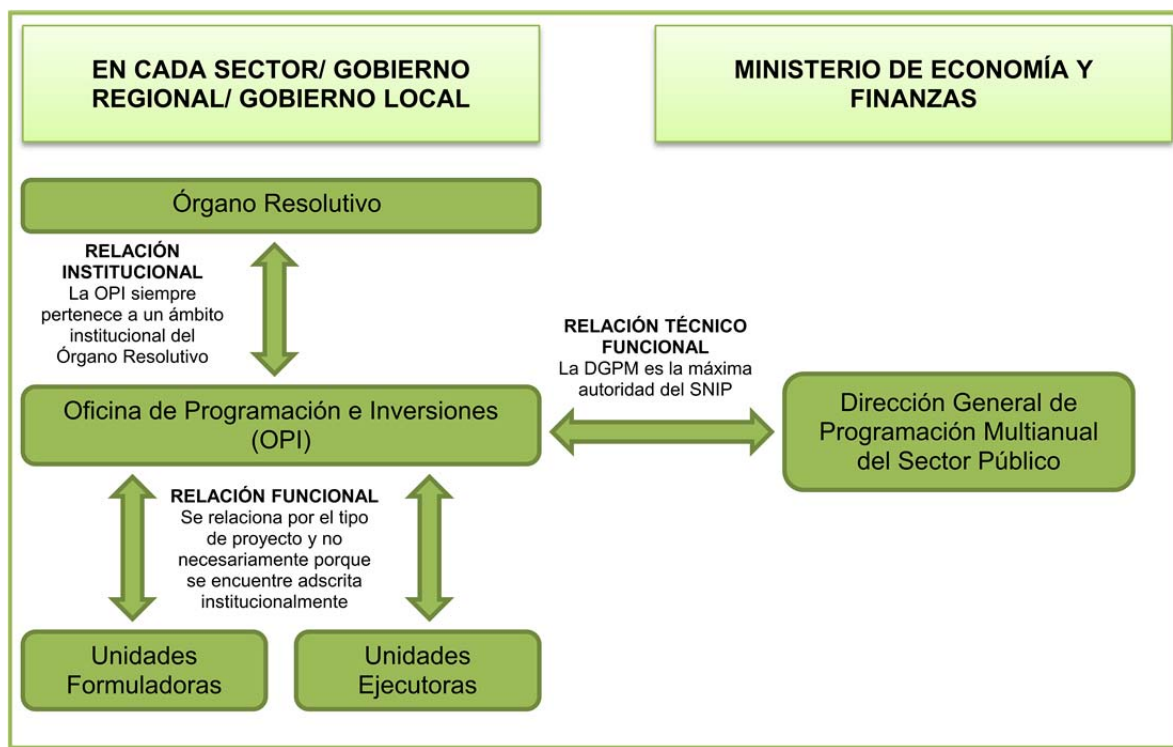


Figura 2. Interacción entre organismos conformantes del SNIP

Fuente: Elaboración Propia en base a MEF y PRODES (2004).

3.1.5. La Pre-inversión

La fase de Pre-inversión tiene como objeto evaluar la conveniencia de realizar un PIP en particular. En esta fase se realiza la evaluación ex ante del proyecto, destinada a determinar la pertinencia social y sostenibilidad del PIP, criterios que sustentan la declaratoria de viabilidad⁴.

Esta fase está comprendida por la elaboración del Perfil, que además incluye el análisis de un estudio de Pre factibilidad, y la elaboración del estudio de

⁴ Ver Directiva General del SNIP, Directiva N° 001-2011-EF/68.01, Capítulo III, Artículo 11.1

Factibilidad. En cada uno de los estudios de pre inversión se busca mejorar la calidad de la información proveniente del estudio anterior a fin de reducir el riesgo en la decisión de la inversión, además de los parámetros establecidos en cuanto al monto de inversión.

Según la normativa del SNIP, la elaboración del Perfil de un PIP⁵ es obligatoria para que una vez declarada la viabilidad del PIP pueda procederse a continuar con la Fase de Inversión. Es el Perfil el estudio con el que se inicia el Ciclo del Proyecto.

A nivel de la elaboración de un Perfil de un PIP, es necesario mencionar que existen dos tipos de Perfil: Perfil de un PIP Menor, y el Perfil de un PIP normal.

El Perfil de un PIP Menor tiene un monto de inversión, a precios de mercado, igual o menor a S/. 1'200,000.00 (Un Millón Doscientos y 00/100 Nuevos Soles) (US\$ 452.830,19). Por otro lado el Perfil de un PIP Normal tiene un monto máximo de S/. 6'000,000.00 (Seis Millones y 00/100 Nuevos Soles) (US\$2.264.150,94)⁶.

3.1.6. El Perfil

El Perfil es una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una entidad, cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y estos sean independientes de los de otros proyectos (MEF, 2011). El Perfil está compuesto por cuatro etapas⁷: Los Aspectos Generales, la Identificación, la Formulación, y la

⁵ De aquí en adelante se referirá únicamente como "Perfil"

⁶ Montos máximos al año 2010.

⁷ El SNIP denomina como Módulos a lo que el presente trabajo denomina "Etapas"

Evaluación Social. Cabe resaltar que la elaboración de un PIP está regulada de igual manera para cualquier tipo de entidad (nacional, regional o local) ya sea urbana o rural.

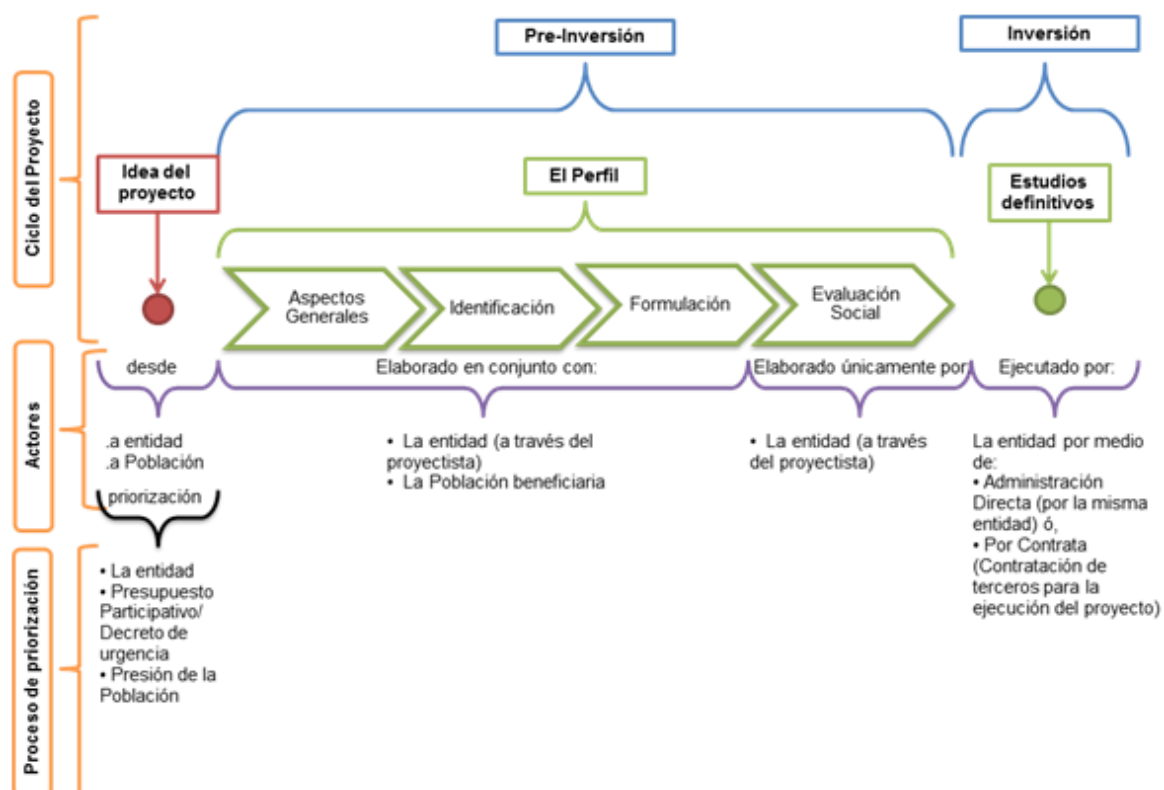


Figura 3. El Perfil

Fuente: Elaboración Propia en base a MEF y PRODES (2004) y, MEF y PRODES (2006).

Aun cuando el análisis de la presente investigación se fundamenta en las etapas de Identificación y la Formulación, se considera necesario describir el proceso completo de la elaboración de un PIP.

3.1.6.1. Aspectos Generales.

El objetivo de esta etapa es precisar algunos aspectos básicos del PIP que se formula. En este paso, es posible que al inicio la elaboración del estudio no se

tenga todas las herramientas para poder completar esta etapa, por tanto, a medida que se va avanzando en la elaboración del PIP es necesario revisar esta etapa, con el fin de complementar y/o completar la información con los resultados ya obtenidos al final de la elaboración del PIP.

En esta etapa se pretende:

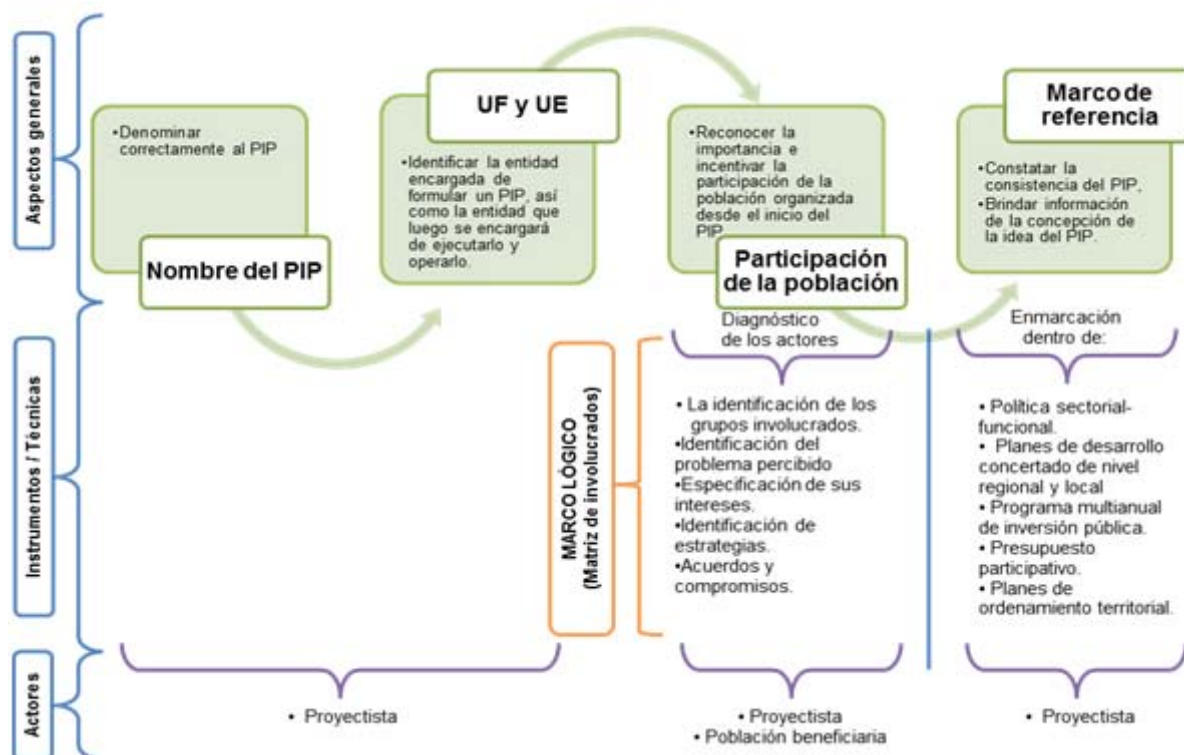


Figura 4. Aspectos generales del PIP

Fuente: Elaboración Propia en base a MEF (2003), Ortegón y col. (2005), MEF y PRODES (2006) y, MEF y col. (2011).

La importancia de la participación de las entidades involucradas y de la población beneficiaria o perjudicada, radica en que todos los grupos representativos de la población puedan conocer y dar su punto de vista acerca de cuál es el problema, cuáles son las posibles causas, cómo podría resolverse, cuáles serían los costos y beneficios, etc. De esta forma, todos los involucrados

conocen los beneficios, perjuicios y los costos relacionados a la ejecución del PIP (MEF y col., 2011: 10)

3.1.6.2. Identificación.

El objetivo de esta etapa es definir claramente el problema que se intenta resolver con el PIP, determinar los objetivos centrales y específicos del mismo y plantear alternativas para satisfacer los objetivos planteados, a través de la metodología de Marco Lógico (Ortegón y otros, 2005).

Para cumplir con el objetivo de esta etapa es necesario seguir los siguientes pasos:

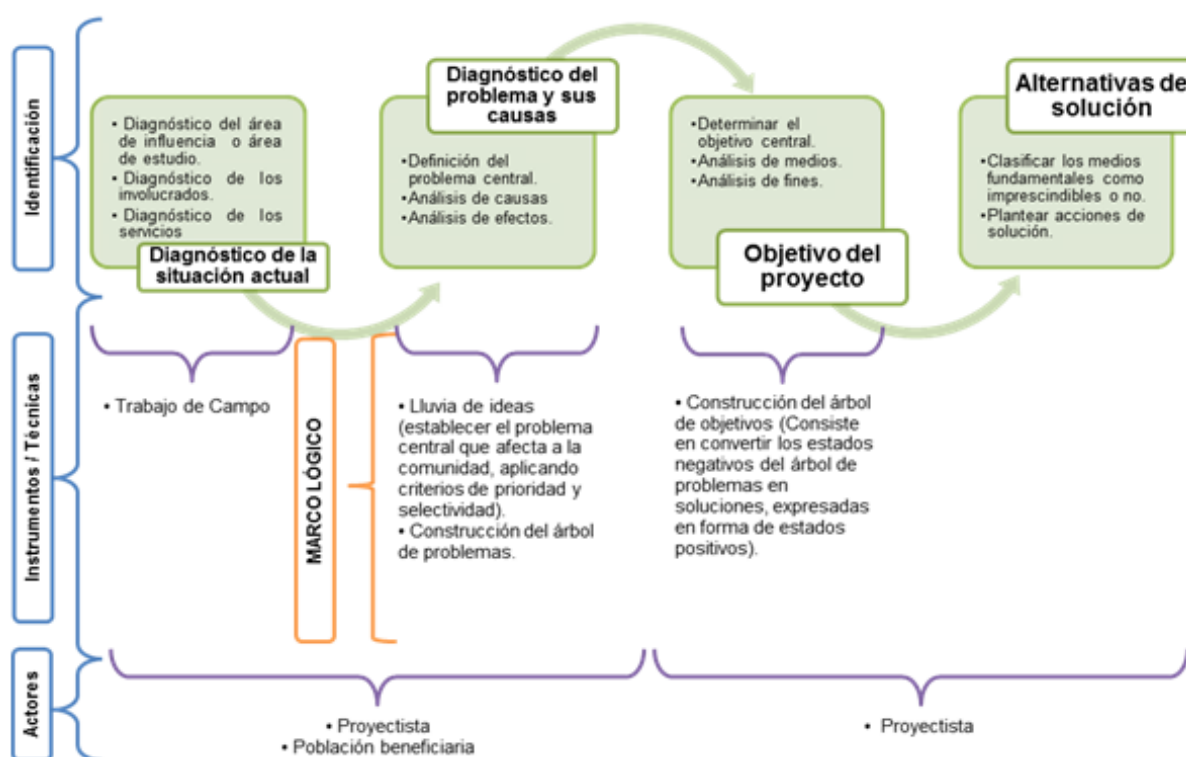


Figura 5. Identificación del PIP

Fuente: Elaboración Propia en base a MEF (2003), Ortegón y col. (2005), MEF y PRODES (2006) y, MEF y col. (2011).

A nivel de Perfil, el diagnóstico utiliza toda la información disponible, que puede ser: Información primaria, obtenida a través de trabajo de campo para contactarse con la realidad (levantamiento de información de primera fuente), y la Información Secundaria, que se obtiene de publicaciones, proyectos anteriores, documentos de trabajo entre otros (MEF y col., 2011:19).

3.1.6.3. Formulación.

En esta etapa se realiza un análisis y proyección de la Demanda y Oferta por los bienes y servicios que el PIP intervendrá. Una vez conocidos estos valores se define el Déficit en la Demanda de bienes y servicios que el PIP específico atenderá. Conociendo este déficit se dimensiona las Alternativas de Solución, para así poder realizar el Costeo de las mismas a Precios de Mercado.

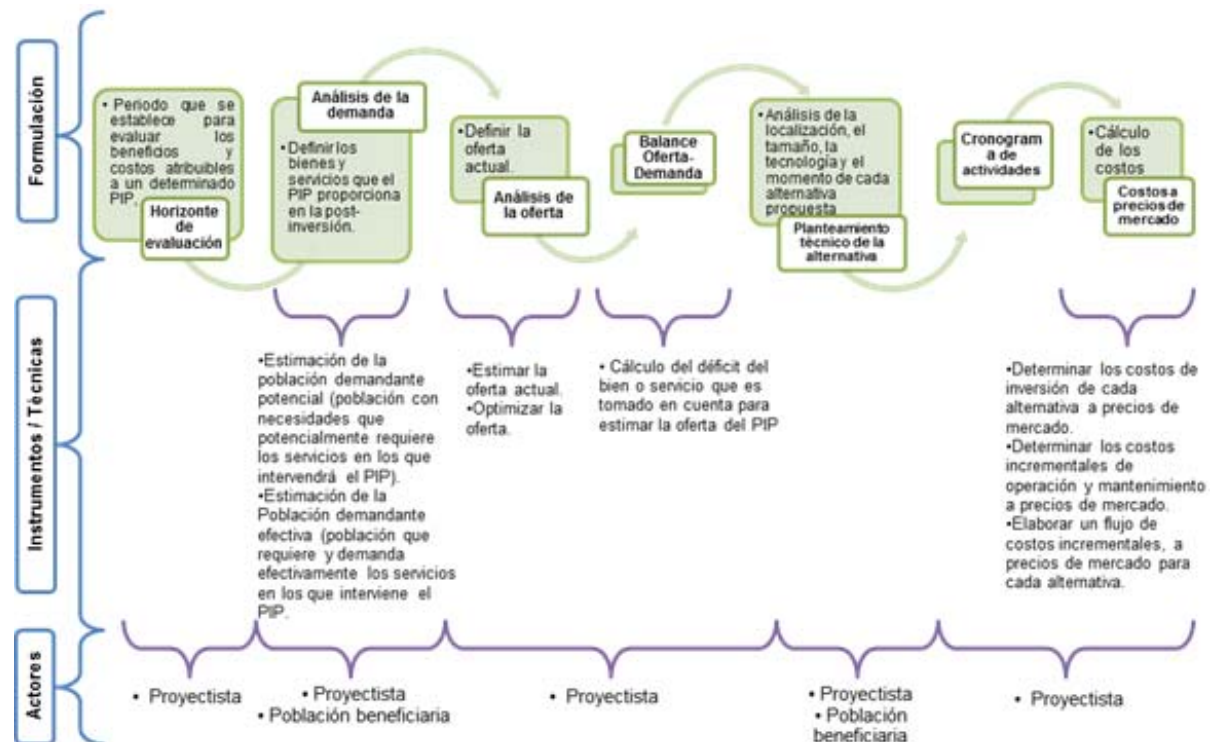


Figura 6. Formulación del PIP

Fuente: Elaboración Propia en base a MEF (2003), MEF y PRODES (2006) y, MEF y col. (2011).

Al finalizar esta etapa se validan con los involucrados las alternativas de solución.

3.1.6.4. Evaluación.

La etapa de evaluación es netamente técnica, por lo que la participación de la población en esta etapa es innecesaria. En esta etapa se realizan los siguientes pasos:

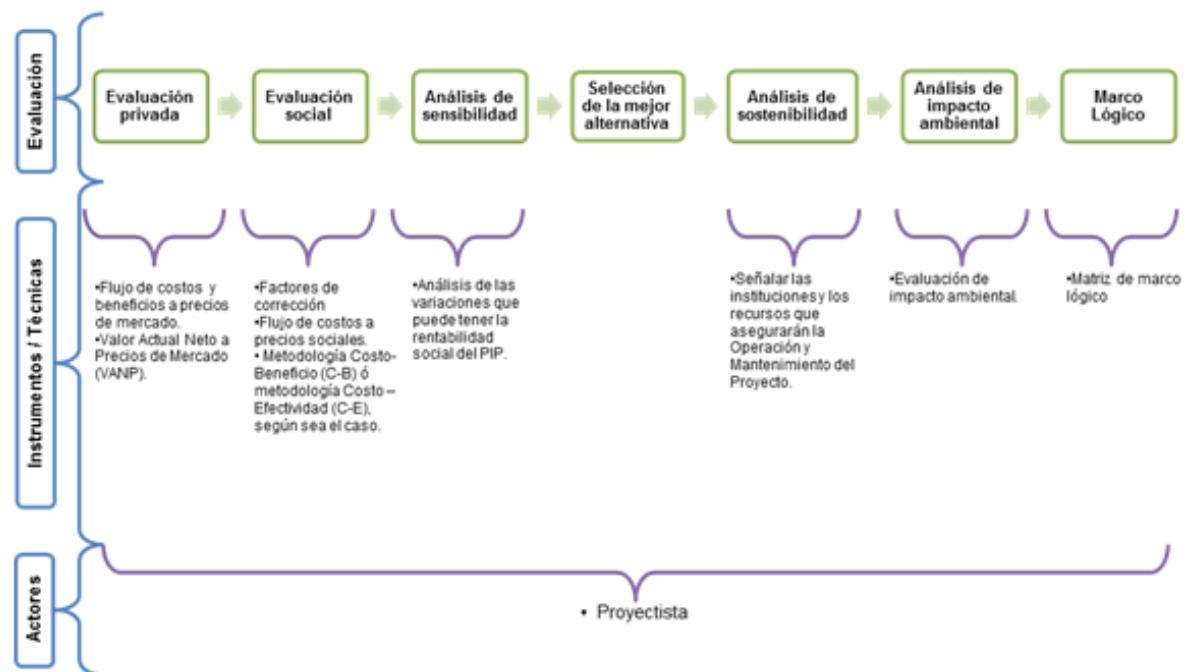


Figura 7. Evaluación del PIP

Fuente: Elaboración Propia en base a MEF (2003), Ortegón y col. (2005), MEF y PRODES (2006) y, MEF y col. (2011).

3.2. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PIP

Existen dos procesos de participación a nivel de ambas comunas, el primero es a través del proceso de Participación Ciudadana mediante el Presupuesto Participativo, y el segundo es a través de iniciativa propia de la población afectada por algún problema social. Esto en cuanto a la formulación de la idea del PIP.

Para el presente análisis se tuvo en consideración distintos factores como son la intervención social (fundamentalmente el nivel de interacción entre actores) y el grado de ruralidad de la población.

3.2.1. La Intervención Social y los PIP's

Recordemos la concepción de un PIP, que es una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una entidad: cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y estos sean independientes de los de otros proyectos. Además el PIP debe constituir la solución a un problema vinculado a la finalidad de una Entidad y a sus competencias (MEF, 2011).

Esta concepción está altamente relacionada con la concepción de la Intervención Social, al ser todo el ciclo del PIP un proceso de Intervención. Según Corvalán (1996), la intervención social es definida como la acción organizada de

un conjunto de individuos frente a problemáticas sociales no resueltas en la sociedad a partir de la dinámica de base de la misma.

A esta concepción, para el presente análisis, complementamos características aportadas por Fantova (2007), que propone denominar a la intervención social a aquella actividad que:

- Se realiza de manera formal u organizada,
- Pretende responder a necesidades sociales y, específicamente,
- Pretende incidir significativamente en la interacción de las personas,
- Aspira a una legitimación pública o social.

Si bien entre las dos concepciones existe una gran similitud es necesario diferenciar y rescatar la característica que propone Fantova (2007) en cuanto a lo que refiere a las necesidades sociales, dando mayor valor, dentro de la concepción de la intervención social, a las necesidades sociales sobre los problema sociales, y con la que estoy en total acuerdo, puesto que si bien los PIP's tratan de solucionar problemas, es mediante la respuesta a necesidades sociales, que, se intenta lograr satisfacer demandas de la población. Y es ésta respuesta que tiene especial valor para construirnos como colectividad, como sociedad (Fantova, 2007).

Por otro lado, Corvalán (1996) distingue a las necesidades de dos maneras. Objetivables, cuando se hace alusión a la adquisición de parte de los receptores de elementos estructurados fuera de ellos, en especial códigos elaborados, competencias, formas de razonar y bienes materiales. Y en segundo lugar las necesidades Subjetivas, que aparecen cuando se da importancia al desarrollo de aspectos internos del individuo.

Además dentro de las tipologías que distingue Corvalán (1996), en cuanto a la intervención social, destaca a la intervención social de tipo socio-política y no-

sociopolítica. Un PIP es de carácter socio-político, puesto su concepción está dado en torno a objetivos sociales mayores y relacionados con el funcionamiento del modelo de desarrollo de una sociedad (Corvalán, 1996).

Para el análisis del presente trabajo también se ha tomado en cuenta la tipología establecida por Montenegro (2001), que distingue tres líneas, Intervención Dirigida, Intervención Participativa e Intervención Situada.

La intervención Dirigida, son las intervenciones que en su mayoría son planificadas y ejecutadas por parte de aquellos actores definidos como profesionales o expertos. *La intervención Participativa*, es aquella que incorpora dentro de sus planteamientos la participación de las personas afectadas en la solución de sus propios problemas, y se enfatiza la importancia del trabajo en conjunto entre personas que intervienen y personas de las comunidades o grupos afectados por los problemas sociales (o necesidades por satisfacer) identificados.

Por otra parte en *la Intervención Situada* se intenta pensar en el involucramiento de agentes sociales de diferentes ámbitos en la definición de lo que es digno de transformación y no solo en quienes forman parte de los sistemas de intervención. Así mismo, en las perspectivas dirigidas el peso de la intervención se encuentra sobre todo en los sistemas de intervención definidos por las políticas que se quieren llevar a cabo, los problemas que se definen y la acción de los equipos interventores, mientras que en las perspectivas participativas quienes tienen el peso de llevar a cabo la transformación social son las personas con las que se trabaja (Montenegro, 2001).

3.2.2. Elementos de análisis en la intervención social de los PIP's.

Para el análisis también se ha considerado destacar algunos elementos de la intervención social, estos fundamentalmente de acuerdo a Corvalán (1996):

Los Procesos, que se dan en términos de movilización de recursos humanos, y distingue a dos tipos de procesos: Acción Colectiva, definida como la movilización de recursos de un conjunto de individuos cuya intersubjetividad es limitada, en torno a un conjunto de objetivos. Y también señala a la Acción Individual, establecida como la movilización de recursos psicológicos del individuo aislado o del grupo íntimo con el cual hay intensa relación de intersubjetividad y que se identifica como prolongación del individuo.

Los receptores de la intervención, que es el sujeto social, individual o colectivo que se identifica en un discurso de intervención social, y que protagoniza el problema que se intenta solucionar.

Los agentes de la intervención social, definidos como la entidad, en términos puros el Estado o sociedad civil, que emerge como actor ideal de la intervención sea para comenzarla, orientarla y/o modificarla.

Además, se ha incluido al termino de **Interacción**, definido como el ajuste entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios o sociales en general (Fantova, 2007).

A esta última definición propongo la siguiente la clasificación: i), Interacción Nula, en donde refleja ningún tipo de interacción entre los actores vinculados en la elaboración del PIP; ii) Interacción Limitada, en donde se ve una interacción limitada por factores como son el tiempo, acceso a la información, limitada

relevancia al PIP, entre otros; iii) Por otro lado también se agregó la Interacción fluyente, donde se refleja una interacción conveniente por parte de los actores en la elaboración del PIP, sobre todo en cuanto a la interacción de los receptores de la intervención con los agentes de la intervención social.

Propongo la categoría “Interacción” como fundamental en un proceso de intervención, pues es, en este paso donde se refleja la optimización del proceso de intervención al incluir la participación tanto de agentes receptores como con los agentes de la intervención social. Es decir, mientras más fluyente sea una interacción el proceso tendrá una base más sólida desde la identificación de una situación afectada por un problema y/o una necesidad insatisfecha hasta su ejecución, además, es mediante la interacción que, los beneficiarios de un PIP aportan y participan en la elaboración de un PIP con el fin de que éste sea lo más pertinente posible.

3.2.3. El grado de ruralidad.

Para poder determinar el grado de ruralidad de los receptores de la intervención social, de los PIP's, se ha llevado a cabo, en primer lugar, una entrevista con los alcaldes de ambas comunas en estudio, paralelamente se realizó una revisión bibliográfica de distintas investigaciones referentes a la concepción de lo rural y referentes también a metodologías de medición de lo rural, como son PNUD (2011), Espitia y col. (2010), Rodriguez y Saborio (2008), Chomitz y col. (2005), Osses y col. (2006), Castro y Reboratti (2007), entre otros. En su mayoría resaltan la metodología de la gradiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Sin embargo al ser el objetivo del estudio analizar la participación de la población en la elaboración de PIP's, cuyas áreas de intervención ya están definidas en los mismos PIP's, es que se buscó la clasificación más adecuada para el presente trabajo.

Entonces, en principio, se realizaron entrevistas con los respectivos funcionarios de las dos comunas, que han señalado lo siguiente:

Comuna de Puno: solo se ha determinado a dos áreas, urbano y rural, sin embargo se considera la concepción de barrios urbano marginales, a aquellos barrios que poseen al menos dos necesidades básicas insatisfechas, barrios ubicados dentro de la periferia urbana.

Comuna de El Collao: además de la clasificación de urbana y rural, también se considera las características de los barrios urbano marginales. Por otra parte dentro del Plan de Desarrollo de la Comuna de El Collao, también hace uso de la siguiente división, dividiendo en cuatro zonas al Distrito de Ilave (Capital de la Comuna) Zona Alta, Zona Media, Zona Lago (zonas pertenecientes al área rural) y Zona Urbana (área urbana), en las tres primeras predominan actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y turismo, al contrario de la Zona urbana donde predomina únicamente el comercio.

Al igual que en las comunas de estudio, la mayoría de países latinoamericanos aún consideran terminologías de diferenciación entre lo urbano y rural según el enfoque de dualidad, a través de los censos nacionales. Donde lo rural es sinónimo de atraso. En lo fundamental, una coyuntura histórica influida por las teorías del desarrollo y los ideales de modernización de los años cincuenta y sesenta (Rodríguez y Saborio, 2008).

Actualmente en el Perú sólo se clasifica dos áreas, urbana y rural, esto a través del INEI del Perú, sin darle mayor relevancia a nuevas áreas, como son las

áreas urbanas marginales y/o asentamientos humanos, centro poblados, comunidades campesinas entre otros.

En los Censos de Población y Vivienda, se considera área urbana o centros poblados urbanos, aquellos que tienen como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente. Por excepción, se considera urbanas a todas las capitales de distrito, aunque no cumplan éste requisito. Es de anotar que con la definición censal el área urbana resulta muy heterogénea, porque engloba tanto a las capitales de Departamento (en su mayoría ciudades de 100 mil y más habitantes), como a pequeños poblados capitales de Distrito, de características más rurales, que fueron considerados urbanos por ser centros administrativos (INEI, 2008).

Por otro lado se considera área rural o centros poblados rurales, a aquellos que tienen menos de 100 viviendas agrupadas contiguamente, o que teniendo más de 100 viviendas, éstas se encuentren dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos (INEI, 2008).

La mayoría de países latinoamericanos incluyen a los barrios urbano marginales y/o asentamientos humanos entre otros, dentro de lo urbano sin tener en cuenta la transición de lo rural, lo que refleja la predominancia de lo urbano en América Latina, sin embargo ya se ha investigado con metodologías adecuadas de medición de lo rural derivados de marcos conceptuales desarrollados en las últimas décadas donde se captura adecuadamente la heterogeneidad de lo rural (Rodriguez y col., 2010).

Estos factores en su mayoría conllevan a problemas técnicos en la elaboración de un PIP. Por otra parte el SNIP tampoco regula este criterio de ubicación por área de los beneficiarios de un PIP.

Al ver que no se cuenta con una adecuada clasificación, es que para el análisis se ha tomado en cuenta la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), que distingue a cuatro categorías: Urbana, Periferia urbana, Rural Concentrado y Rural Disperso.

Tabla 2. Categorías territoriales según INEC.

GRADO DE RURALIDAD			CONCEPCIÓN
Nulo	0	Urbano	Corresponde a los centros administrativos de los cantones del país, o sea parte o todo el distrito primero además de otras áreas adyacentes, estas áreas fueron demarcadas a priori con criterio físico y funcional, tomando en cuenta elementos tangibles tales como cuadrantes, calles, aceras, luz eléctrica, servicios urbanos, etc.
Medio	1	Periferia Urbana	Son aquellas zonas que pertenecen a las áreas localizadas entre el límite del cuadrante urbano y la poligonal envolvente del área urbana. Se les considera como en transición de rural a urbano. La poligonal envolvente consiste en una línea imaginaria que encierra, tanto el cuadrante o casco urbano como las áreas adyacentes al mismo, que aunque no se encuentran dentro del cuadrante urbano, presentan características similares a la de estas zonas.
Alto	2	Rural Concentrado	Son aquellos centros poblados no ubicados en el área urbana que reúnen las siguientes características: a) El suelo está ocupado predominantemente por actividades no agropecuarias. b) Tienen 50 o más viviendas agrupadas o contiguas, en general, las distancias no son más de 20 metros entre sí. c) Disponen de algún servicio de infraestructura como electricidad domiciliaria, agua potable o teléfono. d) Cuentan con algunos servicios como escuela, iglesia, centro de salud, puestos de salud, guardia rural, etc. e) Disponen de pulpería y una pieza de esparcimiento. f) Se identifican por un nombre determinado, que los distingue de otras áreas pobladas.
Muy Alto	3	Rural Disperso	En donde están comprendidas las áreas no contempladas anteriormente.

Fuente: Modificación propia según Ramírez (2008).

3.2.4. Análisis de la participación de la población en la elaboración de PIP's.

Una vez establecidos los elementos de análisis, se consideró conveniente realizar tres matrices de análisis, vinculados a la elaboración de PIP's.

La primera matriz, se enfoca en los elementos que forman parte del análisis de la intervención social, además de indicar el grado de ruralidad, se determina el tipo de la intervención en un primer momento (idea y/o priorización del PIP). Las demás matrices se enfocan en el análisis de la participación de la población, incluyendo el grado de ruralidad, en las etapas del perfil de PIP's en estudio, además de indicar la metodología y el tipo de intervención.

Para cada matriz se tomó en consideración que el proceso es cambiante, en cuanto a la intervención social, en referencia a las etapas de la elaboración de un PIP.

3.2.4.1. Análisis de la participación de la población en el nacimiento de la idea del PIP.

Este primer análisis hace referencia al surgimiento de la idea y/o priorización del PIP, según la comuna y el grado de ruralidad. Además, se determinan los elementos de la intervención social, según sea el caso.

Matriz 1. Elementos de análisis de la intervención

Proyecto de Inversión Pública (Código)	Grado de ruralidad	Tipo de intervención ⁸	Elementos de análisis de la Intervención Social						Observaciones
			Necesidades Sociales	Necesidades Sociales ⁹	Procesos	Receptores de la Intervención ¹⁰	Agentes de la Interv. Social	Interacción de los actores	
152081	0	Situada	Fortalecimiento de capacidades en la prestación de los servicios públicos	Subjetivas	Acción Individual	Trabajadores administrativos de la Municipalidad Provincial de Puno	Comuna de Puno	Limitada	Proyecto priorizado (2009), Perfil aprobado 2010
44981	1	Participativa/Situada	Construcción de pistas en los barrios Santa Rosa y Universidad	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente en los Barrios Universidad y Barrio Santa Rosa Transportistas	Comuna de Puno	Limitada	Perfil aprobado 2010, Proyecto priorizado (2012)
151212	1	Dirigida	Construcción de complejos deportivos en diferentes barrios.	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente de 16 Barrios Urbano Marginales.	Comuna de Puno	Nula/Limitada	Perfil Aprobado 2010
153367	1	Dirigida	Construcción de pistas en Av. Costanera	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente de los Jirones Banquero Rossi y Av. Primavera	Comuna de Puno	Nula	Perfil aprobado 2010
194311	1	Participativa	Mejoramiento de graderíos en el barrio Alto Bellavista	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente del Jr. Julio C. Tello	Comuna de Puno	Limitada	Perfil aprobado 2010
92479	1	Participativa	Mejoramiento del terminal terrestre de la Ciudad de Ilave	Objetivables	Acción Individual	Trabajadores del Terminal Terrestre y Transportistas inter provinciales de la Ciudad de Ilave	Comuna El Collao	Limitada	Solicitud a Alcaldía 2008
145883	2	Participativa	Mejoramiento puesto de salud de Pharata Copani	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente en el Centro Poblado Pharata Copani y Red de Salud El Collao	Comuna El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía 2010

⁸ En referencia a la idea y/o priorización del PIP

⁹ Según Corvalán (1996).

¹⁰ Receptores Directos

Proyecto de Inversión Pública (Código)	Grado de ruralidad	Tipo de intervención ⁸	Elementos de análisis de la Intervención Social						Observaciones
			Necesidades Sociales	Necesidades Sociales ⁹	Procesos	Receptores de la Intervención ¹⁰	Agentes de la Interv. Social	Interacción de los actores	
82362	3	Participativa	Mejoramiento de la carretera Perú Birf al Camal Municipal	Objetivables	Acción Colectiva	Población de las comunidades de Sub Zona Ribereña de la Zona Lago y Población dedicadas a actividades de producción de carne de res.	Comuna El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía 2008
195012	3	Participativa/ Situada	Mejoramiento camino vecinal Tiracollo-Lluritapy	Objetivables	Acción Colectiva	Residentes en las comunidades de Tiracollo, Pichincuta, Pacco Risalazo Transportistas Productores Agropecuarios	Comuna El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía (2010) Proyecto Priorizado (2011)
206706	3	Participativa	Creación terminal terrestre rural Zona Lago	Objetivables	Acción Individual	Asociación de Transportistas Zona Lago	Comuna El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía 2010

Fuente: Elaboración Propia.

En ésta primera matriz podemos observar que a mayor grado de ruralidad la interacción es más fluyente en el momento del nacimiento de la idea y/o priorización del PIP (Ver Figura 8). Según la experiencia del autor esto es debido a la organización sólida de las comunidades campesinas con un fuerte grado de valor cultural, es decir la participación de la población es mucho más fluyente debido a la organización de los mismos, cuyo propósito es lograr objetivos comunes, lo que convierte a la intervención en participativa.

Al contrario, en los barrios urbanos marginales prevalece solo la participación de dirigentes de los barrios u otros, que buscan lograr objetivos individuales, por lo que la interacción es limitada.

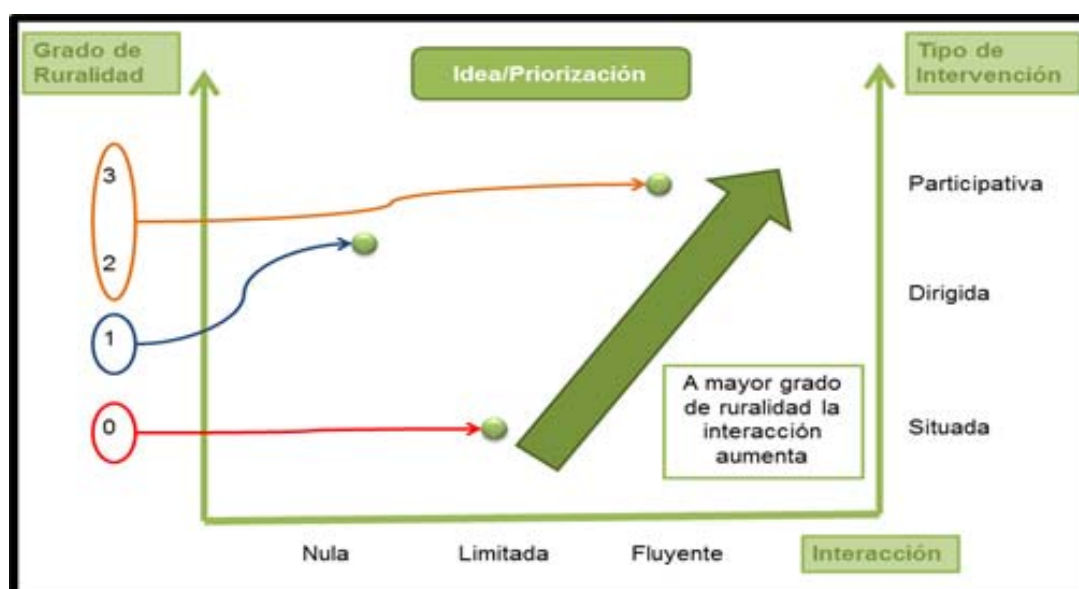


Figura 8. Análisis de la participación de la población en la Idea/Priorización del PIP

Fuente: Elaboración propia

La determinación del grado de ruralidad se realizó identificando la ubicación geográfica de las zonas intervenidas a través de los PIP's, teniendo en cuenta las características del Grado de Ruralidad de Ramírez (2008) (ver Tabla N° 2).

Por otro lado en la determinación de los procesos, se ha identificado a tres PIP (Mejoramiento del terminal terrestre de la ciudad de Ilave, fortalecimiento de capacidades en la prestación de los servicios públicos de la comuna de Puno, creación del terminal terrestre rural) como de acción individual, puesto que a pesar que pudiese ser simultánea con otros individuos, no obedece necesariamente a una concertación explícita de intereses individuales diferenciados ni a una búsqueda de objetivos y satisfactores comunes entre personas que se auto-perciben distintas (Corvalán, 1996).

Se establece al proyecto de Fortalecimiento de Capacidades en la prestación de los servicios públicos de la Comuna de Puno (Cod. SNIP 152081) como Intervención Situada, puesto que primero se priorizó la necesidad de dar solución al problema para que después se empezará con la elaboración del PIP, recordemos que, en la Intervención Situada se intenta pensar en el involucramiento de agentes sociales de diferentes ámbitos en la definición de lo que es digno de transformación, el mismo proceso que refleja el Presupuesto Participativo.

De la misma forma los proyectos de Construcción de pistas y veredas en los Jirones Gamaliel Churata, Francisco Paredes, Luis N. Chevarria y Calles conexas de la Comuna de Puno y el proyecto de Mejoramiento del camino vecinal tramo Tiracollo-Lluritapy, Comunidad Pacco Risalazo, Comuna de Ilave, son considerados como intervenciones Participativas/Situadas, puesto que primeramente se elaboró los perfiles de PIP participativamente con los agentes receptores para que después en el proceso del presupuesto participativo se priorizarán dichos proyectos.

3.2.4.2. Análisis de la participación de la población en la identificación del PIP.

Para este análisis recordamos que la participación e inclusión de la población demandante de satisfacer alguna necesidad social, se da fundamentalmente en los pasos de la Identificación del diagnóstico de la situación actual y en la definición del problema, causas y efectos.

Matriz 2. Análisis de la participación de la población en la identificación del PIP.

Proyecto de Inversión Pública (Código)	Comuna	Grado de ruralidad	Etapa: Identificación					
			Tipo de intervención	Metodología	Medios de verificación	Pasos de la identificación		Observaciones
						Diagnóstico de la situación actual	Definición del problema	
152081	Puno	0	Participativa	Focus Group	Acta de participación del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Provincial de Puno	Interacción Fluyente	Interacción Fluyente	Debido al nivel educativo y organizado del sindicato de trabajadores se realiza un aporte mediante la lluvia de ideas en la identificación de causas y efectos del problema
44981	Puno	1	Participativa	Trabajo de Campo	Conformación de un comité de obra y fiscalización	Interacción Fluyente	Interacción Limitada	Si bien los beneficiarios ayudan a definir la situación actual y a determinar el problema central, no se establece la determinación de causas y efectos del problema.
151212	Puno	1	Participativa	Trabajo de Campo	Conformación de comités de obra y fiscalización	Interacción Fluyente	Interacción Limitada	En la mayoría de barrios con los que se interactúa no participan en el aporte de ideas de las causas y efectos del problema central
153367	Puno	1	Dirigida	Trabajo de Campo	Conformación de comités de obra y fiscalización	Interacción Limitada	Interacción Limitada	A través de la Municipalidad se identifica el problema debido a la mala planificación de otro PIP
194311	Puno	1	Participativa	Trabajo de Campo	Apuntes de ideas de los beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Fluyente	A través de entrevistas individuales se pudo identificar causas y efectos del problema central
92479	El Collao	1	Participativa	Trabajo de Campo	Apuntes de ideas de los beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Fluyente	A través de entrevistas individuales se pudo identificar causas y efectos del problema central
145883	El Collao	2	Participativa	Trabajo de Campo	Apuntes de ideas de los beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Fluyente	Se realiza interacción tanto con los representantes del Centro Poblado como con los trabajadores del Puesto de Salud, en donde realizan el aporte causas y efectos del problema
82362	El Collao	3	Dirigida	Trabajo de Campo	Conformación de un comité de obra y fiscalización	Interacción Limitada	Interacción Limitada	Los beneficiarios hacen entrega únicamente de un análisis de tráfico elaborado por un consultor externo.
195012	El Collao	3	Dirigida	Entrevista	Informe comité Provincial de Defensa Civil El Collao	Interacción Limitada	Interacción Limitada	Los beneficiarios hacen entrega de un análisis de tráfico. Se identifica y se prioriza el PIP por recomendación de Defensa Civil.
206706	El Collao	3	Dirigida	Trabajo de Campo	Apuntes de ideas de los beneficiarios	Interacción Limitada	Interacción Limitada	Solo se interactúa con el dirigente de los transportistas.

Fuente: Elaboración Propia.

Este análisis refleja la indiferencia de la población con más alto grado de ruralidad, es decir la participación de la población si bien en el nacimiento de la idea del PIP es fluyente, una vez lograda la atención de la entidad encargada de realizar la planificación del PIP, la población simplemente deja la identificación del PIP en manos del proyectista. Haciendo que el PIP sea planificado desde el centro de decisión y conocimiento a partir de ambitos políticos y técnicos de la intervención, lo que convierte a las intervenciones en “dirigidas” (Montenegro, 2001), a pesar que en un inicio eran intervenciones participativas.

Podría considerarse como factor determinante que la participación se vuelve menos fluyente debido a la lejanía de viviendas de los involucrados en el PIP. Al contrario en las zonas de grado de ruralidad 1 y 2, por el mismo hecho de la cercanía entre beneficiarios, su participación es mas directa y fluyente.

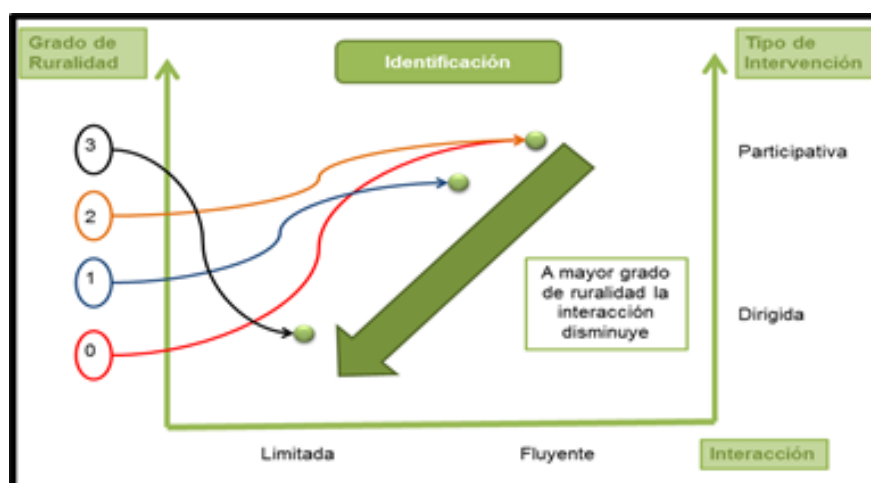


Figura 9. Análisis de la participación de la población en la Identificación del PIP

Fuente: Elaboración propia

3.2.4.3. Análisis de la participación de la población en la formulación del PIP.

Recordemos que en la etapa de la formulación del PIP la participación de la población radica en su inclusión en el cálculo y análisis de la demanda así como también en el planteamiento de la alternativa de solución.

Matriz 3. Análisis de la participación de la población en la formulación del PIP.

Proyecto de Inversión Pública (Código)	Comuna	Grado de ruralidad	Etapa: Formulación					
			Tipo de intervención	Metodología	Medios de verificación	Pasos de la Formulación		Observaciones
						Análisis de la demanda	Planeamiento Técnico de las alternativas	
152081	Puno	0	Participativa	Entrevista	----	Interacción fluyente	Interacción Fluyente	La oficina de personal y de tramite documentario proporcionó el promedio de atenciones diarias en la Comuna de Puno
44981	Puno	1	Participativa	Entrevista	Padrón de beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Limitada	-----
151212	Puno	1	Participativa	Entrevista	Padrón de beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Limitada	-----
153367	Puno	1	Dirigida	Trabajo de Campo	----	Interacción Nula	Interacción Limitada	Conteo de viviendas y multiplicar por densidad de población
194311	Puno	1	Participativa	Entrevista	Padrón de beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Limitada	-----
92479	El Collao	1	Participativa	Entrevista	Padrón de beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Limitada	Para el análisis de la demanda se concertó con la administración del terminal proyectando el número de parqueos por día
145883	El Collao	2	Participativa	Entrevista	Informe de atenciones y enfermedades de la Red de Salud El Collao. Padrón de Beneficiarios	Interacción Fluyente	Interacción Limitada	Para el análisis de la demanda se concertó con la Red de salud de El Collao para brindar información en cuanto al número de atenciones registradas en el Puesto de Salud de Pharata
82362	El Collao	3	Dirigida	Entrevista	Estudio de trafico	Interacción Nula	Interacción Limitada	El análisis de la demanda se elaboró a través de un estudio de tráfico generado por terceros.
195012	El Collao	3	Dirigida	Entrevista	Estudio de trafico	Interacción Limitada	Interacción Limitada	Se entregó por parte de los beneficiarios un Estudio de Trafico deficiente.
206706	El Collao	3	Dirigida	Entrevista	Padrón de beneficiarios	Interacción Limitada	Interacción Limitada	-----

Fuente: Elaboración Propia.

En esta matriz se observa, al igual que en la etapa de la identificación del PIP, la falta de interés de la población con mayor grado de ruralidad. Existe una limitada participación en la formulación del PIP (Ver Figura 10), esto se puede dar debido al factor educación y conocimiento en el análisis de la demanda. Por esta razón que los beneficiarios (receptores de la intervención) dejan este análisis en manos del proyectista, pensando que dicho análisis solo se realiza en base al número de beneficiarios directos o indirectos de un PIP.

Al contrario de la población con menor grado de ruralidad, que ya está familiarizado con las características de un proyecto de inversión, esto debido a la cercanía de la población al ente encargado de la planificación del PIP, además, de acceso a medios de comunicación que informan a la población acerca de los PIP's.

En el paso de planteamiento técnico de la alternativa se determina una interacción limitada pues en la mayoría de PIP's este paso se da mediante la concertación de los beneficiarios y un Ingeniero Civil y/o Arquitecto. Cabe mencionar que en este paso la población al momento de generar la idea del proyecto plantea alternativas de solución, por eso que se establece una interacción limitada.

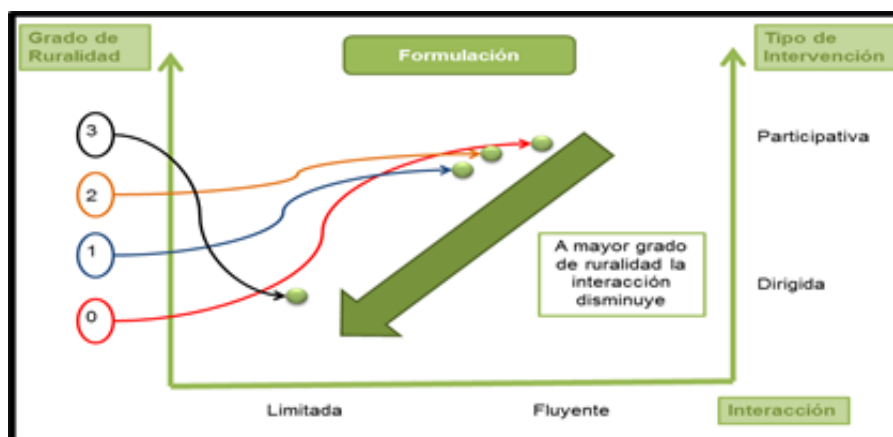


Figura 10. Análisis de la participación de la población en la Formulación del PIP

Fuente: Elaboración propia

IV. CONCLUSIONES.

El marco reglamentario del SNIP propone como factor importante la participación e inclusión de la población beneficiaria de algún PIP en la elaboración del mismo, sin embargo no existe una ley u ordenanza regional o municipal que haga cumplir dicha recomendación.

La participación de los beneficiarios en la elaboración de un PIP, se da fundamentalmente en las etapas de la identificación y formulación, sin dejar de lado el nacimiento de la idea y/o priorización del PIP.

En la etapa de identificación se fundamenta la interacción fluyente en la identificación del diagnóstico de la situación actual afectada por un problema social, además, es fundamental la participación y la interacción de los beneficiarios en la identificación de las causas y efectos del problema que se desea solucionar, puesto que son únicamente estos actores los que poseen información relevante de tal situación.

Es fundamental implementar, por parte de las comunas en estudio, un plan de trabajo en la elaboración de PIP's, donde se tenga presupuestado y se verifique el cumplimiento de talleres de participación para poder hacer uso efectivo de la técnica de lluvia de ideas recomendada por el SNIP, con el fin de elaborar un adecuado árbol de problemas.

Si bien la etapa de formulación es en su mayoría de carácter técnico, la interacción de los actores involucrados en la elaboración de un PIP debe ser continua con el fin de realizar un adecuado análisis de demanda y oferta.

De acuerdo a los resultados de las matrices de análisis, se ha determinado que a mayor grado de ruralidad, la participación, mediante la interacción, en la concepción de la idea y/o priorización del PIP es mucho más fluyente, lo que demuestra un alto interés de parte de la población en que las comunas den solución a sus necesidades sociales.

En la etapa de identificación, a mayor grado de ruralidad de los receptores de la intervención social, la interacción se va limitando, lo que se ve reflejado en el desinterés de la población en cuanto a la importancia de su participación en la elaboración del PIP, en la mayoría de los casos, debido a una lejanía de los conocimientos técnicos del proceso de elaboración del PIP.

En la etapa de formulación sucede lo mismo que en la etapa de identificación, se presenta la desidia de la población con mayor grado de ruralidad en cuanto a su participación en la elaboración de un PIP, también a causa de una carencia de conocimientos técnicos en la elaboración de un PIP.

Se puede determinar que una vez conseguida la atención del ente planificador de un PIP, la población con mayor grado de ruralidad deja en manos de los técnicos la elaboración del mismo. Limitando su participación a un nivel de interacción limitada.

Es necesario resaltar la transformación del proceso de elaboración de un PIP, en relación a un alto grado de ruralidad, que en un inicio es fuertemente caracterizado como un proceso de intervención participativa, pero que sin embargo, al continuar el proceso de la elaboración del PIP, el proceso se va transformando a una intervención dirigida.

Se debe implementar un adecuado proceso de evaluación que permita verificar la participación e inclusión de la población en la elaboración de Proyectos de Inversión Pública, por lo que las matrices formuladas en el presente trabajo

pueden ser usadas como referencias de análisis de la participación e interacción de los actores relevantes en el proceso de intervención social, en especial de los receptores de la intervención.

Según resultados del presente estudio se debe fortalecer el trabajo con la población con mayores grados de ruralidad para lograr mejorar los procesos de elaboración de los PIP's, esto mediante una mejor capacitación en temas de participación y educación acorde a las características de la elaboración de un PIP, además de la normatividad del SNIP. Todo esto debe estar incluido en el plan de trabajo de la elaboración del PIP.

El fortalecimiento de la participación de los receptores de la intervención conseguirá una elaboración adecuada del perfil de un PIP, cuyo logro final será mejorar el proceso de desarrollo local, regional y nacional, tanto en áreas urbanas como rurales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2010). *Perú, Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación. Balance de la última década.*
- Barrera, M. (2004). *Tecnologías y Desarrollo Rural: Una mirada reflexiva sobre el uso de computadores en las escuelas básicas rurales. Estudio de caso en la Provincia de Chiloé.* Valdivia : Tesis .
- Castro, H., y Reboratti, C. (2007). *Revision del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinicion.* Buenos Aires.
- Chomitz, K., Buys, P., y Thomas, T. S. (2005). Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean.
- Corvalán, J. (1996). *Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad.* CIDE, N°4.
- Dí Virgilio, M. (2011). *Modulo N° 1 Políticas públicas, gerencia pública y proceso político. Curso Virtual: Los Actores en los Programas Públicos.* BID.
- Espitia López, M. E., Mora Toquica, L. S., y Llano Rodríguez, M. (2010). Ruralidad y empleo rural en Colombia: Una aproximacion a la metodologia de la OECD.
- Fantova, F. (2007). Repensando la intervencion social. *Documentacion Social.* núm. 147 , 183-198.
- Gómez, S. (2002). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva? Revisión bibliográfica y un intento por definir su alcance*”. Universidad Austral de Chile, Ed. LOM. 233p

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1984). *Metodología de la investigación*. Mexico D.F.: Mc Graw-Hill.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI). (2008). *Perfil Sociodemográfico del Perú. Segunda Edición*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. (2010). *Puno: Compendio Estadístico*.
- Kay, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina. *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 29, 31-50.
- Kay, C. (2001). Los paradigmas de desarrollo rural en América Latina. En F. Garcia Pascual, *El mundo rural en la era de globalización: incertidumbre y potencialidades*. Madrid y Lleida: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Universidad de Lleida.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). (2011). *Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2003). *Guía General de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú y, Programa Pro Descentralización. (2004). *Normas del Sistema de Inversión Pública. Guía de Orientación N°1*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú y, Programa Pro Descentralización. (2006). *Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil. Guía N° 2*.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización, y, la Cooperación Alemana-GIZ. (2011). *Pautas para la Identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública a nivel de perfil*.
- Municipalidad Provincial de El Collao. (2006). *Plan de Desarrollo Concertado 2007-2021*. Ilave.

- Montenegro, M. (2001). Conocimientos, agentes y articulaciones. Una mirada situada a la intervención social. *Athenea Digital-Núm 0 abril* .
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile.
- Osses, P., Foster, W., y Nuñez, R. (2006). Medición de niveles de ruralidad y su relación con actividades económicas en la X Región de Los Lagos-Chile. Enfoque Geografico-Económico. *Economía Agraria Vol. 10* , 107-118.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia Rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá.
- Ramírez, A. (2008). Evolucion en la definicion y medicion de lo rural en Costa Rica. En A. Rodríguez, & M. Saborío, *Lo rural es diverso: Evidencia para el caso de Costa Rica* (págs. 25-48). San José: IICA.
- Rodriguez, A., y Saborio, M. (2008). Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definicion y medicion de lo rural. En A. Rodriguez, & M. Saborio, *Lo rural es diverso: Evidencia para el caso de Costa Rica* (págs. 1-24). San José: IICA.
- Rodriguez, A., Saborio, M., y Candia, D. (2010). Elementos para una mejor medicion de lo rural en America Latina. *CEPAL* .