

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS SEGÚN EL GRADO DE RURALIDAD PARA LAS PROVINCIAS DE PUNO Y EL COLLAO, 2012 - PERÚ

PARTICIPATION OF THE POPULATION IN THE ELABORATION OF PUBLIC INVESTMENT PROJECTS: AN ANALYSIS ACCORDING TO THE DEGREE OF RURALITY FOR THE PROVINCES OF PUNO AND EL COLLAO - 2012 - PERU

POLAN FRANBALT FERRÓ GONZALES

Ingeniero Economista por la Universidad Nacional del Altiplano ,
Magister en Desarrollo Rural por la Universidad Austral de Chile,
docente de la Escuela Profesional de Ing. Económica UNA-Puno.
E-mail: polanferro@gmail.com

Recibido el 15/09/2014
Aprobado el 27/11/2014

RESUMEN

El objetivo del presente estudio es realizar un análisis del proceso de participación de la población en la elaboración de Proyectos de Inversión Pública relevando las diferencias de acuerdo al grado de ruralidad de la población. El método utilizado fue el estudio de caso de tipo descriptivo y explicativo. Se concluye que al ser la elaboración de un Proyecto de Inversión Pública un proceso cambiante, tiende a diferir la interacción entre agentes receptores (involucrados, fundamentalmente beneficiarios) y agentes interventores (proyectista, representante de la municipalidad). Determinando así que durante el proceso de elaboración de un Proyecto de Inversión Pública se presenta, a un inicio, procesos de intervención participativa que finalmente se transforman en intervenciones dirigidas, mientras mayor sea el grado de ruralidad de los beneficiarios.

Palabras Clave: *Proyecto, Inversión Pública, Intervención Social, Participación, Interacción.*

ABSTRACT

The objective of the present study is to perform and analyse the participation process of the population in the elaboration of the public investment projects relieving the differences according to the degree of rurality of the population. The method was case study of descriptive and explanatory. It was concluded that considering the elaboration process of public investment projects as a changing process, it tends to differ the interaction of receiver agents (involved agents and mainly beneficiaries) and the interventor agents (projectors and municipality representatives). It was determined that at the beginning of the elaboration process of a public investment project there is a process of participative intervention that at the end becomes in addressed interventions linked to a higher degree of rurality of the beneficiaries.

Key words: Project, public investment, social intervention, participation, interaction.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se implementó en el Perú desde el año 2000 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 estudio se determinó como unidad básica de análisis al Proyecto de Inversión Pública (PIP), la cual es 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).

El proceso de elaboración de un Proyecto de Inversión Pública se inicia con la elaboración de un perfil que 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 involucrados (fundamentalmente los beneficiarios) no son incluidos (la mayoría de veces), ni considerados como fuentes primarias para la elaboración de la Identificación y/o Formulación.

Hoy en día la elaboración de PIP's se ha venido incrementando de manera extendida desde sus inicios; siendo el gobierno nacional el ente que transfiere el presupuesto para inversiones a los gobiernos de menor nivel. 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 referido a la satisfacción de demandas de la población y por ende a un inadecuado proceso en la elaboración del mismo (Banco Mundial, 2010).

Este descontento social puede deberse a 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, deficiente o nulo conocimiento relacionado al ciclo del proyecto y sus características por parte de la población, demasiado egoísmo técnico, falta de iniciativa de interacción entre el proyectista y la población en la elaboración de un PIP y, finalmente, escaso presupuesto asignado para 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 mejorar la calidad de vida de la población, a través de la satisfacción de sus necesidades. Por lo que una realización adecuada de un 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 (Gómez, 2002).

Se observa también, 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 como asentamientos humanos y/o barrios urbanos marginales dentro del discurso político, no cuenta 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 se hace necesario una adecuada determinación y caracterización, acorde a la actualidad, de áreas urbanas y rurales, además de las áreas cuya característica es la transición de lo rural a lo urbano (Kay, 2001).

Actualmente no existe ley alguna u ordenanza local que “obligue” o comprometa 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 normas para la participación es un factor que puede traer muchas complicaciones en la elaboración de PIP's, puesto que, es fundamental contar con la participación de la población con el fin de elaborar un trabajo conjunto y basado en información verídica que solo la población insatisfecha de alguna necesidad social o afectada por un problema.

Por otro lado, 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, actualmente esta evaluación está basada en una simple Matriz de Involucrados.

En base a lo mencionado en párrafos anteriores, se pueden identificar distintos factores en relación a la participación (interacción) de la población, en las etapas de identificación y formulación de PIP's. En general, se percibe una deficiente participación de la población, de acuerdo a su grado de ruralidad, en la elaboración de un PIP. Por estas consideraciones se buscó cumplir el siguiente objetivo: *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.*

II. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

2.1. La Intervención Social y los PIP's

Conforme al Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2011), un PIP 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, debe constituir la solución a un problema vinculado a la finalidad de una entidad y a sus competencias.

Lo mencionado demuestra una estrecha relación a la teoría de la Intervención Social, al ser todo el ciclo de vida de un 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. Mientras, para Fantova (2007), la intervención social es 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), dando mayor valor, dentro de la concepción de la intervención social, a las necesidades sociales sobre los problemas sociales, por lo que es necesario señalar 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, pues su concepción está dado en torno a objetivos sociales mayores y relacionados con el funcionamiento del modelo de desarrollo de una sociedad.

Para el análisis del presente trabajo también se ha tomado en cuenta la tipología establecida por Montenegro (2001), que distingue tres líneas dentro de la Intervención Social. *La intervención dirigida*, que son las intervenciones que en su mayoría son planificadas y ejecutadas por 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 enfatiza la importancia del trabajo en conjunto entre personas que intervienen y personas de las comunidades o grupos afectados por los problemas sociales identificados. Por otra parte *la intervención situada* 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. Asimismo, 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.

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

Según Corvalán (1996) algunos elementos de la intervención social son:

Los procesos, que se dan en términos de movilización de recursos humanos, y distingue 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.

A lo anterior se incluye el término 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 se propone la siguiente clasificación: i), Interacción Nula, en donde no existe 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) Interacción fluyente, donde se presenta 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.

La categoría Interacción es fundamental en un proceso de intervención, pues, es en este paso donde se comprueba 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 hasta la ejecución de su solución, 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.

2.3. El grado de ruralidad.

La mayoría de países latinoamericanos aún consideran terminologías de diferenciación entre lo urbano y rural, ello conforme al enfoque de dualidad a través de los censos nacionales. Donde lo rural es sinónimo de atraso, una coyuntura histórica influida por las teorías del desarrollo y los ideales de modernización de los años cincuenta y sesenta (Rodríguez & Saborio, 2008).

Actualmente en el Perú sólo se clasifica dos tipos de áreas, urbana y rural, a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI, 2008), sin darle mayor relevancia a nuevas áreas, como son las áreas urbanas marginales y/o asentamientos humanos, centro poblados urbanos y rurales, comunidades campesinas entre otros. Existen países latinoamericanos que 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 (Rodríguez et al., 2010). Estos factores 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 lo anterior observamos la existencia solo de dos grados, lo rural y lo urbano, sin embargo de acuerdo a Ramirez (2008) el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC) sí considera la transición de lo rural a lo urbano para ello el INEC distingue a cuatro categorías de áreas: Urbana, Periferia urbana, Rural Concentrado y Rural Disperso.

III. METODOLOGÍA

Para el presente estudio, 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 et al, 1984).

El estudio de caso permite utilizar cuántas 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.

Se ha seleccionado una pequeña muestra de PIP's de las municipalidades provinciales de Puno y El Collao-Ilave (Ver Cuadro 1). Es necesario destacar que en Puno, prima la población urbana con un 60% de la población total, y en la provincia de El Collao-Ilave prima la población rural con un 69% de la población total (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 2010).

Cuadro 1.
Relación de Proyectos analizados

Código SNIP	Nombre del Proyecto de Inversión Pública (PIP)	Municipalidad Provincial
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
153367	Construcción de pistas y veredas en la Avenida Costanera Sur (Jr. Bancharo 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

Se realizó un análisis, a partir de la elaboración de matrices de comparación entre los procesos de participación de la población, dependiendo su grado de ruralidad, analizando los factores que inciden en los procesos de identificación y formulación de PIP's.

PNUD (2011), Espitia et al. (2010), Rodriguez y Saborio (2008), Chomitz et al. (2005), Osses et al. (2006), Castro y Reboratti (2007), entre otros, donde se resalta la metodología de la gradiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Para poder determinar el grado de ruralidad de los receptores de la intervención social, de los PIP's, se llevó a cabo, en primer lugar, una entrevista con los alcaldes y funcionarios de ambas municipalidades en estudio, y 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

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, se utilizó la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), clasificación que identifica a cuatro categorías que incluyen la transición de lo rural a lo urbano (Ver Cuadro 2).

Cuadro 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)

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Una vez establecidos los elementos a observar, se elaboraron tres matrices de análisis vinculados a la elaboración de PIP's. La primera, se enfoca en los elementos que forman parte del análisis de la intervención social considerando el grado de ruralidad y determinando el tipo de la intervención social en la 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, indicando 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 y a las etapas de la elaboración de un PIP.

4.1. Análisis de la participación de la población en la idea del PIP

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

Cuadro 3.

Análisis de la participación de la población en la priorización del PIP y determinación de elementos de la Intervención social



Código del Proyecto de Inversión Pública	Grado de ruralidad	Tipo de intervención ¹	Elementos de análisis de la Intervención Social						Observaciones
			Necesidades Sociales	Necesidades Sociales	Procesos	Receptores de la Intervención	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	Municipalidad Provincial de Puno	Limitada	Proyecto priorizado en 2009, Perfil aprobado en 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	Municipalidad Provincial de Puno	Limitada	Perfil aprobado en 2010, Proyecto priorizado en 2012
151212	1	Dirigida	Construcción de complejos deportivos en diferentes barrios.	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente de 16 barrios urbano marginales.	Municipalidad Provincial de Puno	Nula / Limitada	Perfil Aprobado en 2010
153367	1	Dirigida	Construcción de pistas en Av. Costanera	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente de los jirones Bancharo Rossi y Av. Primavera	Municipalidad Provincial de Puno	Nula	Perfil aprobado en 2010

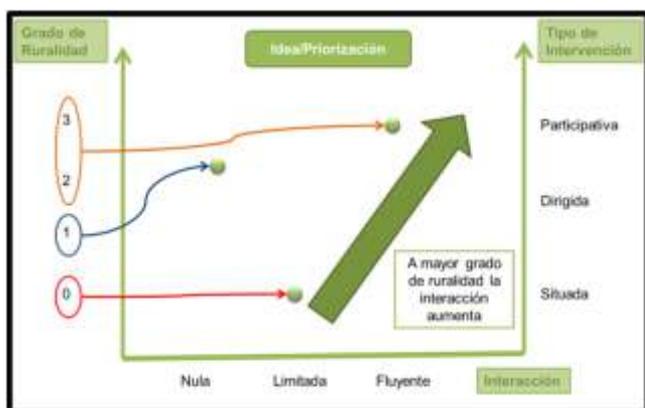
1 En referencia a la idea y/o priorización del PIP

194311	1	Participativa	Mejoramiento de graderíos en el barrio Alto Bellavista	Objetivables	Acción Colectiva	Población residente del Jr. Julio C. Tello	Municipalidad Provincial de Puno	Limitada	Perfil aprobado en 2010
92479	1	Participativa	Mejoramiento del terminal terrestre de la Ciudad de Ilave	Objetivables	Acción Individual	Trabajadores del Terminal Terrestre y Transportistas interprovinciales de la ciudad e Ilave	Municipalidad Provincial El Collao	Limitada	Solicitud a Alcaldía en 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	Municipalidad Provincial El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía en 2010
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.	Municipalidad Provincial El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía en 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	Municipalidad Provincial El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía en 2010 Proyecto Priorizado en 2011
206706	3	Participativa	Creación terminal terrestre rural Zona Lago	Objetivables	Acción Individual	Asociación de Transportistas Zona Lago	Municipalidad Provincial El Collao	Fluyente	Solicitud a Alcaldía en 2010

Fuente: Elaboración Propia, 2012.

En ésta primera matriz se puede 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 Ilustración 1), debido básicamente a la organización solida 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.

Ilustración 1. Análisis de la participación de la población en la Idea/Priorización del PIP



Fuente: Elaboración Propia en base al Cuadro 3, 2012

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

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).

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 Municipalidad Provincial de Puno (Cod. SNIP 152081) como Intervención Situada, puesto que primero se priorizó la necesidad de dar solución al problema para que después se empezara 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 Contrucción de pistas y veredas en los jirones Gamaliel Churata, Francisco Paredes, Luis N. Chevarria y calles conexas de la Municipalidad Provincial de Puno y el

proyecto de Mejoramiento del camino vecinal tramo Tiracollo-Lluritapy, Comunidad Pacco Risalazo, Municipalidad Provincial de Ilave, son considerados como intervenciones Participativas Situidas, puesto que primeramente se elaboraron los perfiles de PIP participativamente con los agentes receptores para que después en el proceso del presupuesto participativo se priorizaran dichos proyectos.

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

Para este análisis debemos tener presente que la participación de los involucrados, se da fundamentalmente en los pasos de la Identificación del diagnóstico de la situación actual y en la definición del problema, causas y efectos.

Cuadro 4.

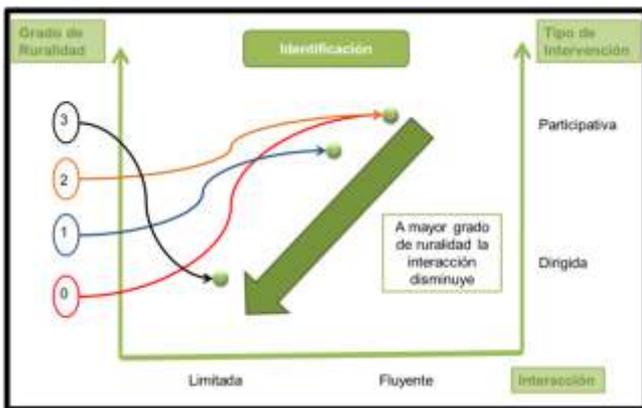
Análisis de la participación de la población en la identificación del PIP

Código del Proyecto de Inversión Pública	Municipalidad Provincial	Grado de ruralidad	Etapas: Identificación					Observaciones
			Tipo de intervención	Metodología	Medios de verificación	Pasos de la identificación		
						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, 2012

Ilustración 2. Análisis de la participación de la población en la Identificación del PIP



Fuente: Elaboración Propia en base al Cuadro 4, 2012

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 en la entidad encargada de realizar la planificación del PIP, la población simplemente deja la identificación del PIP en manos del proyectista (Ver Ilustración 2). Haciendo que el PIP sea planificado desde el centro de decisión y conocimiento a partir de ámbitos 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.

Se considera como factor determinante que la participación se vuelve menos fluyente debido a la lejanía de viviendas de los involucrados en el PIP. Situación contraria en las zonas de grado de ruralidad 0, 1 y 2, por el hecho de la cercanía entre beneficiarios, su participación es más directa y fluyente.

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

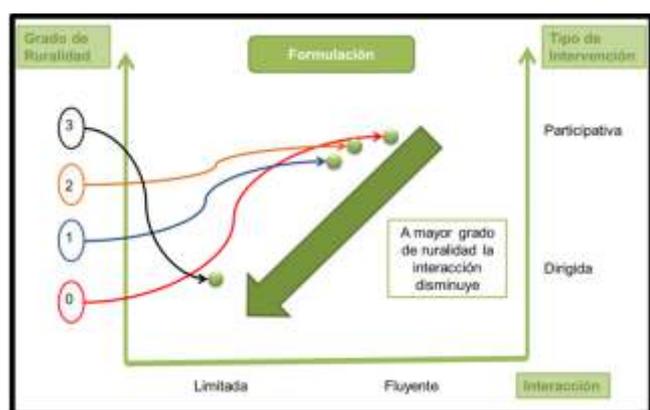
En la etapa de la formulación del PIP la participación de la población radica en su inclusión en el cálculo y análisis de la demanda (son los involucrados los que demandan o van a demandar los bienes o servicios insatisfechos) así como en el planteamiento de las alternativas de solución (finalmente son los beneficiarios los que harán uso del PIP durante el resto de vida del mismo, garantizando la sostenibilidad del PIP).

Cuadro 5.
Análisis de la participación de la población en la formulación del PIP

Código del Proyecto de Inversión Pública	Municipalidad Provincial	Grado de ruralidad	Etapa: Formulación					Observaciones
			Tipo de intervención	Metodología	Medios de verificación	Pasos de la Formulación		
						Análisis de la demanda	Planeamiento de las alternativas	
152081	Puno	0	Participativa	Entrevista	---	Interacción fluyente	Interacción Fluyente	La oficina de personal y de trámite documental 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 tráfico	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 tráfico	Interacción Limitada	Interacción Limitada	Se entregó por parte de los beneficiarios un Estudio de Tráfico deficiente.
206706	El Collao	3	Dirigida	Entrevista	Padrón de beneficiarios	Interacción Limitada	Interacción Limitada	-----

Fuente: Elaboración Propia, 2012.

Ilustración 3. Análisis de la participación de la población en la Formulación del PIP



Fuente: Elaboración Propia en base al Cuadro 5, 2012

En esta matriz se observa, al igual que en la etapa de la identificación del PIP, el poco interés de la población con mayor grado de ruralidad. Existe una limitada participación en la formulación del PIP (Ver Ilustración 3), esto debido al factor educación y conocimiento del 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 familiarizada con las características de un proyecto de inversión.

25

En el paso de planteamiento de las alternativas se determina una interacción limitada pues en la mayoría de PIP's este paso se da mediante la concertación de los beneficiarios y un especialista en el diseño técnico de la intervención. 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.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El marco reglamentario del SNIP propone como factor importante la participación de la población beneficiaria de algún PIP en la elaboración del

mismo, sin embargo no existe una norma legal que haga cumplir dicha recomendación.

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 fluente, lo que demuestra un alto interés de parte de la población en que las municipalidades den solución a sus necesidades sociales.

En las etapas de identificación y formulación, a mayor grado de ruralidad, la interacción de los receptores de la intervención social se va limitando, lo que refleja el desinterés y desidia de la población en cuanto a la importancia de su participación en la elaboración del PIP, en la mayoría de los casos debido a un deficiente conocimiento técnico del proceso de elaboración del PIP.

Se determinó también, 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 en el nivel de interacción.

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 una intervención participativa, al continuar el proceso de la elaboración del PIP, se va transformando a una intervención dirigida.

26

Se concluye entonces que la participación de los beneficiarios en la elaboración de un PIP es fundamental 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 requiere una interacción fluente en el diagnóstico de la situación actual afectada por un problema social, también 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 un sistema que verifique el cumplimiento de talleres participativos en la elaboración de PIP's para poder hacer uso efectivo de la técnica de lluvia de ideas recomendada por el SNIP y Ortegón et al (2005), con el fin de

elaborar un adecuado árbol de problemas, por lo que las matrices formuladas en el presente trabajo pueden ser 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.

Es necesario el fortalecimiento del trabajo con la población con mayor grado de ruralidad para lograr mejorar los procesos de elaboración de los PIP's, esto mediante una mejor capacitación (sensibilización) 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.

REFERENCIAS

- 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). *“Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición”*. 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.
- ESPITIA LÓPEZ, M. E., MORA TOQUICA, L. S., y Llano Rodríguez, M. (2010). *“Ruralidad y empleo rural en Colombia: Una aproximación a la metodología de la OECD”*.

- FANTOVA, F. (2007). "Repensando la intervención social". *Documentación 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. (2008). "Perfil Sociodemográfico del Perú". Segunda Edición. Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA DEL PERÚ. (2010). "Puno: Compendio Estadístico".
- 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. (2011). "Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública". Lima.
- 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). "Evolución en la definición y medición 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 definición y medición 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 medición de lo rural en America Latina". *CEPAL*.