

HERRAMIENTAS PARA FORTALECER CAPACIDADES EN FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA CON ANÁLISIS DE RIESGO

El Componente Gestión del Riesgo para el Desarrollo en el Área Rural, del Programa Desarrollo Rural Sostenible – PDRS, en coordinación con la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público – DGPM, del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, viene trabajando en el perfeccionamiento de las herramientas utilizadas por el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP para la incorporación del análisis de riesgo en los proyectos de inversión pública (PIP). Producto de esta colaboración, entre otros, ha sido la aprobación y publicación del documento *Pautas Metodológicas para la Incorporación del Análisis de Riesgo en los Proyectos de Inversión Pública*.

Casi en paralelo a aquellos avances, este mismo Componente del PDRS recibió la demanda del Gobierno Regional Piura para apoyarles en la aplicación del Decreto Regional que establecía como obligatoria la incorporación del análisis del riesgo (AdR) tanto en los procesos de planificación para el desarrollo, como en las fases de preinversión, inversión y post inversión de los PIP, a partir de enero del 2007 (DR N° 002-2006/GRP-PR, del 20.07.2006).

En la medida que la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional Piura estaba encargada de la formulación e implementación del Programa Regional de Capacitación, se colaboró con ellos en el diseño y ejecución del **I Programa de Asistencia Técnica (PAT)** en “Formulación y Evaluación de Proyectos de *Inversión Pública Incorporando Análisis de Riesgo Asociado a Peligros*”.

Los resultados alcanzados en esta primera experiencia, en la que se conjugaron los intereses y necesidades de instancias de gobiernos nacionales y regionales involucradas en la formulación y evaluación de los PIP, sirvieron como motivación para que se replicara este programa de capacitación. De esta forma, se organizó una segunda versión del PAT, en esta ocasión en Arequipa, ejecutado en asociación con el Gobierno Regional de Arequipa. Posteriormente, se acordó continuar con las réplicas en Cajamarca y en San Martín, siempre en colaboración con los respectivos Gobiernos Re-

I Programa de Asistencia Técnica en formulación y evaluación de PIP con AdR

Su objetivo de aprendizaje se centra en el fortalecimiento de las capacidades para la incorporación del AdR en la formulación y evaluación de PIP en el marco del SNIP, dirigido específicamente a los profesionales de la Unidad Formuladora de la Sede Central y de la Oficina de Programación e Inversiones del Gobierno Regional Piura.

Aquel objetivo se desagrega en las siguientes capacidades específicas:

- Conocer los conceptos y contar con herramientas para realizar el AdR.
- Analizar y definir fuentes de información de AdR, a fin de ser utilizadas en formulación y evaluación de proyectos.
- Aplicar herramientas de AdR en la formulación y evaluación de proyectos.
- Analizar y opinar sobre el documento “Pautas Metodológicas para la incorporación del AdR a los PIP”, publicado por la DGPM-MEF.
- Replicar conceptos y herramientas de incorporación AdR en la formulación y evaluación de proyectos.

gionales, y con la participación activa de las recientemente establecidas Oficinas Descentralizadas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Aun cuando unos PAT estaban concluidos y otros se encontraban en marcha, se consideró pertinente incluir el conjunto de este proceso en la sistematización de experiencias del PDRS. En ello jugó un rol el hecho de que a partir de su segunda fase de ejecución (2007-2010), en el PDRS se planteó la necesidad de sistematizar experiencias de sus productos y servicios, recuperando oportunamente aprendizajes y capitalizando contribuciones efectivas para la sostenibilidad a largo plazo de los procesos de promoción del desarrollo que fomenta.

De este modo, hacia mediados de 2008 y en el marco de colaboración con las empresas consultoras ECO/AGEG, el Componente Gestión del Riesgo para el Desarrollo en el Área Rural del PDRS decidió ejecutar una consultoría¹ que sistematice el proceso arriba reseñado y que concluya en la elaboración de una ***Guía Metodológica de Capacitación en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Incorporando el Análisis de Riesgos Asociados a Peligros.***

La consultoría se inició con la sistematización de la experiencia de los PAT concluidos: Piura y Arequipa. Para ello, además de revisar el material secundario disponible, se realizó entrevistas a los participantes en cada uno de los respectivos procesos de fortalecimiento de capacidades, sean funcionarios o responsables institucionales de los Gobiernos Regionales. En paralelo, se entrevistó y compartió opiniones con los especialistas involucrados en la organización y ejecución de estos procesos de capacitación, tanto en el PDRS como en la DGPM-MEF.

A través de entrevistas a profundidad se acopió así manifestaciones sobre el desarrollo del PAT en cada caso, en la búsqueda de reconstruir el proceso y derivar aprendizajes genéricamente válidos. En paralelo a aquel trabajo de acopio de información, se empleó la observación participante durante algunos talleres correspondientes a los PAT en proceso, Cajamarca y San Martín, entrevistándose a determinados actores clave en cada caso.

En síntesis, esta sistematización arrojó como resultado que, dada la naturaleza de la oferta del servicio, se recalcaba en que el objetivo central de este tipo de procesos de fortalecimiento de capacidades debiera centrarse en formar competencias en los responsables de la política regional y local, en este caso responsables de incorporar el análisis del riesgo en los estudios de preinversión a nivel del perfil de los PIP.

Como consecuencia de aquel hecho, y a fin de alcanzar el objetivo de aprendizaje, se comprobó que se hace necesario prestar especial consideración a los requerimientos didácticos, a fin que sea posible el desarrollo y fortalecimiento de competencias específicas. De igual modo, se requiere prestar particular atención a determinados requerimientos metodológicos, en específico, para aquellos puntos o momentos considerados críticos, todo ello bajo una visión de conjunto del proceso humano que se está generando.

¹ Consultoría a cargo de Edgardo Cruzado, con apoyo de Marlene Castillo.

Esto último resultó de especial relevancia, ya que no se trata de una simple transferencia de información, sino que se pretende conseguir que los funcionarios involucrados en el proceso internalicen la incorporación del análisis del riesgo en el estudio de base para elaborar cualquier PIP, en vez de considerarlo simplemente como algún casillero adicional a llenar en los formatos ya establecidos. Se trata, a fin de cuentas, de alcanzar un cambio en las tendencias de comportamiento de actores principales, muy habituados a operar inadvertidamente, guiándose de acuerdo a procesos rigurosamente formalizados. Sin dejar de observar las regulaciones básicas, por el contrario, se sugirió que el PAT debiera estimular una acción analítica y creativa, que les permita a los funcionarios identificar las particularidades del territorio en el cual se pretende intervenir con inversión pública y aportar con un diseño de proyecto adecuado a esa realidad.

Adicional al diseño del proceso de aprendizaje para el caso específico de la incorporación del análisis de riesgo en los PIP, la sistematización de los procesos permitió identificar que los funcionarios requieren, en primer término, fortalecer conocimientos generales en formulación de un PIP. Una vez alcanzado aquel objetivo de aprendizaje, recién tendría sentido añadir un nuevo aprendizaje, vale decir, fortalecer capacidades para el análisis de riesgo en aquellos PIP acertadamente concebidos.

No obstante, antes que un hecho homogéneo, se comprobó que existen desniveles en los conocimientos generales para la formulación de un PIP. Esta situación ha sido una de las principales limitaciones en el proceso promovido, a fin conseguir que se aplicase el análisis del riesgo en la inversión pública. Ante estas circunstancias, los mismos participantes de los PAT resaltaron el requerimiento por desarrollar con mayor detenimiento el módulo introductorio, en el cual se identifica el PIP a ser elaborado, así como los peligros y las vulnerabilidades, planteándose adecuadas alternativas de intervención como medidas de gestión del riesgo.

En conclusión, además de requerirse un esfuerzo por adaptar didáctica y metodológicamente el material disponible para la ejecución de un PAT a escala regional o local, se debe empezar por replantear la concepción del conjunto del proceso. Esto último implica alcanzar una sencilla, pero clara comprensión de la lógica de un PIP estándar y la lógica del análisis de riesgo en términos generales, de manera que al facilitador de cualquiera de estos procesos de capacitación le sea posible enlazar ambas lógicas que, discurriendo paralelas, pudieran no encontrarse.

Las principales conclusiones de la sistematización de los PAT sirvieron como fundamento para elaborar un nuevo documento, el cual contiene una propuesta para la ejecución de futuros PAT. De esta forma, se cuenta con una versión provisional de la arriba mencionada ***Guía Metodológica de Capacitación en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Incorporando el Análisis de Riesgos Asociados a Peligros***. Este documento está siendo validado y será correspondientemente adecuado, de modo que se cuente con mayor certeza sobre su utilidad futura como herramienta práctica para facilitadores y especialistas regionales que debieran replicar las experiencias de enseñanza-aprendizaje sobre esta temática, sea a escala regional como local.