31 DE AGOSTO DE 2018

**pRODUCTO 3: iNFORME final**

**MARÍA ISABEL REMY (CONTRATO IC-084-2018)**

EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

pROGRAMA DE LAS nACIONES uNIDAS PARA EL dESARROLLO |

**Tabla de contenidos**

[**Resumen Ejecutivo** 2](#_Toc523393979)

[**1.** **Introducción: el contexto político cambiante por el que pasó el proyecto** 3](#_Toc523393980)

[**2.** **Evaluación de indicadores** 6](#_Toc523393981)

[**2.1.** **Eficacia** 6](#_Toc523393982)

[*2.1.1.* *Sobre el fortalecimiento de capacidades normativas y legales, financieras y técnicas (actividades 1.1., 1.2., 1.3 en el período 2010-2012)* 7](#_Toc523393983)

[*2.1.2*  *Sobre el desarrollo de la gestión descentralizada* 10](#_Toc523393984)

[*2.1.3* *Sobre el fortalecimiento de las capacidades de integración económica (mancomunidades).* 15](#_Toc523393985)

[*2.1.4* *Sobre los centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)* 17](#_Toc523393986)

[*2.1.5* *Sobre el sistema Sayhuite* 19](#_Toc523393987)

[*2.1.6* *Sobre la coordinación interinstitucional e intergubernamental* 21](#_Toc523393988)

[*2.1.7* *Otras actividades* 24](#_Toc523393989)

[**2.2** **Eficiencia** 24](#_Toc523393990)

[**2.3** **Pertinencia** 25](#_Toc523393991)

[**2.4** **Sostenibilidad** 26](#_Toc523393992)

[**3** **Aplicación de enfoques relevantes para PNUD** 27](#_Toc523393993)

[**4** **Determinación de buenas prácticas** 28](#_Toc523393994)

[**5** **Conclusiones y Recomendaciones** 30](#_Toc523393995)

[**6** **Anexo** 34](#_Toc523393996)

[**6.1** **Entrevistas realizadas** 34](#_Toc523393997)

[**6.2**  **Documentos revisados** 35](#_Toc523393998)

# **Resumen Ejecutivo**

En esta evaluación, analizamos el desempeño del proyecto “Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del Estado” en cuatro indicadores priorizados por los estándares de evaluación de PNUD: eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad. Asimismo, prestamos atención a la aplicación de los enfoques priorizados por PNUD: territorialidad, género, derechos humanos e interculturalidad. De esta evaluación encontramos lecciones aprendidas positivas alrededor de cuatro resultados: la creación de los GORE que innova en las relaciones intergubernamentales; la implementación del MAC Lima Este que amplía la estrategia de llevar hasta el ciudadano la simplificación administrativa, el diseño del sistema Sayhuite que avanza en el gobierno digital, y el trabajo de fortalecimiento de mancomunidades que permite una posibilidad de romper la tendencia a la fragmentación de unidades de gobierno. De otro lado, resaltamos los problemas que encontramos con las evaluaciones a las transferencias de competencias y la determinación de Acciones de Mejora Continua que se llevaron adelante entre 2013 y 2016.

El proyecto 00059451 deja importantes lecciones sobre grandes objetivos sostenidos y dinámicas de cambio de políticas en tres gestiones presidenciales. Dado que el proyecto con PNUD manejó fondos del propio Estado, aquel tuvo un doble carácter: por un lado tuvo una *faceta externa* (por la cual PNUD era garante externo de sus actividades) pero al mismo tiempo -al tratarse de recursos públicos- tuvo una *faceta interna* que le da un liderazgo mucho más fuerte a la institución pública sobre el organismo cooperante. Precisamente esta faceta interna permitió que el proyecto se haya adecuado con relativa facilidad a las políticas prioritarias cambiantes de las distintas gestiones de gobierno. En ese sentido, el indicador de pertinencia para el proyecto fue siempre alto. Sin embargo, el indicador de sostenibilidad se vio parcialmente afectado por estos cambios: cuando cambia el gobierno, cambia la política, y no siempre se hacen esfuerzos por establecer continuidades entre una y otra gestión. El caso más notorio de esta dinámica fue el de las evaluaciones a las transferencias de competencias que dirigió la Secretaría de Descentralización entre 2013 y 2016. Es decir, la alta pertinencia del proyecto encontró como dificultad baja sostenibilidad de algunos de sus componentes.

No obstante, otros componentes del proyecto de alta pertinencia sí sobrevivieron a cambios en la gestión: aquellos vinculados a la agenda de modernización como Sayhuite y MAC. Esto se explica porque los mismos estuvieron asociados a planes específicos del Estado Peruano (como el Plan de Modernización de 2013) que acotaban las alternativas de manera mucho más clara que para el caso de las acciones vinculadas al fortalecimiento de la descentralización.

1. **Introducción: el contexto político cambiante por el que pasó el proyecto**

El proyecto “Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del Estado” se implementó desde marzo de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2017 con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proyecto se ejecutó con recursos del Estado Peruano, transferidos a PNUD para su administración. Durante este período de casi ocho años, hubo alternancia entre tres presidencias (Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski) y doce presidentes del Consejo de Ministros[[1]](#footnote-2), contraparte estatal del proyecto. A ello hay que agregar los cambios de titularidad en las secretarías a cargo de su ejecución: las secretarías de descentralización, gestión pública y gobierno electrónico (hoy llamada de gobierno digital). Además de los cambios en los responsables de los organismos públicos, en el periodo de vigencia del proyecto hubo también cambios institucionales importantes, como el del Reglamento de Organización y Funciones de PCM que crea el Viceministerio de Gobernanza del Territorio, al que fue adscrita la Secretaría de Descentralización.

Las revisiones sustantivas operadas en el proyecto muestran también cambios en los énfasis y la orientación de las actividades, atribuibles a la rotación de funcionarios y la aparición de nuevos compromisos y prioridades de política en el Estado Peruano que podían articularse con el proyecto. Ubicado en la Presidencia del Consejo de Ministros, en el centro de las definiciones de política nacional, el proyecto debió adecuarse a estos cambios políticos.

Una mirada inicial a los cambios de Gobierno nos muestra los siguientes énfasis:

1. *Presidencia de Alan García*. El proyecto inició sus actividades a fines de la presidencia de Alan García en 2010. Temprano en 2011, hubo una revisión sustantiva. Los documentos del proyecto a los que tuvimos acceso muestran como eje de la intervención el trabajo a nivel de las “instancias regionales del Poder Ejecutivo” y como prioridades el impulso a actividades de trabajo articulado en el VRAE[[2]](#footnote-3) y el interés por la generación de diagnósticos sobre el estado de las oficinas del Ejecutivo vinculadas al proceso de descentralización y articulación intersectorial.
2. *Presidencia de Ollanta Humala*. Es el gobierno donde se dieron la mayor parte de actividades del proyecto. Pasó por revisiones sustantivas en 2013 y 2015. Las prioridades de gestión se vieron reflejadas en las evaluaciones al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales y el inicio del diseño de las Acciones de Mejora Continua (AMC). Asimismo, fue importante la articulación del proyecto con la agenda de modernización del Estado, principalmente el potenciamiento del sistema georreferenciado Sayhuite y en los últimos años con la implementación del Centro de Mejor Atención al Ciudadano Lima Este (MAC Lima Este).
3. *Presidencia de Pedro Pablo Kuczynski*. En este gobierno, particularmente desde 2017, se retoma el énfasis en el resultado 1 sobre descentralización con el desarrollo de varias consultorías que exploraban nuevas sendas de política para la Secretaría de Descentralización (SD). Entre las principales innovaciones facilitadas por el proyecto destaca la coordinación intergubernamental a través de los GORE Ejecutivo y Muni Ejecutivo.

Como señalábamos, a estos cambios políticos se le sumó la aprobación de normas y planes que materializaron el proceso de descentralización y el de modernización del Estado, particularmente este último. Un primer antecedente de la modernización fue la Ley Marco de Modernización del Estado (ley 27658) de 2002, que por diez años no había llegado a operacionalizarse. El cambio se dio desde 2012 con la aprobación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto 2012-2013 en el marco de las obligaciones asumidas por el Perú ante la Alianza de Gobierno Abierto (AGA). Posteriormente un hito importante fue la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (aprobada por DS 004-2013 PCM) y el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016 (aprobado por RM N° 125-2013-PCM). Mientras que la política nacional oficializaba el enfoque de gestión por resultados con énfasis en el servicio al ciudadano, el Plan de Implementación hacía énfasis en una “visión (de) Estado moderno, orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto”[[3]](#footnote-4).

Por el lado de la Descentralización, los cambios fueron menos sostenidos y menos sujetos a una planificación fuerte y sostenida. Antes del inicio del proyecto, en 2009, el Presidente García había decidido alterar la secuencia de fases previstas en la Ley de Bases de Descentralización según la cual antes de transferir competencias a los gobiernos regionales éstos debían acreditar haber desarrollado capacidades para ejercerlas adecuadamente. La nueva política establecida en 2007 entrega el conjunto de competencias previstas de ser descentralizadas a todos los Gobiernos Regionales sin mediar ninguna acreditación. Planes de capacitación o de mejora continua tratan de hacer frente a esta nueva situación no prevista en el diseño original. En 2013, a través del proyecto PNUD, se busca ordenar estos procesos de capacitación y mejora ex post a la transferencia de competencias a través de evaluaciones, pero sin una clara estrategia completa de gobierno. Así, mucho de los planes de acción de mejora continua fracasa por la inacción de los ministerios que se esperaba velaran por el cumplimiento de las competencias que habían transferido, pero no lo hacían.

Otro cambio sustancial sucedido en 2017 fue la aprobación del nuevo Reglamento de Operación y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros, norma que creó el Viceministerio de Gobernanza del Territorio al cual la Secretaría de Descentralización (SD) fue adscrita. Con el nuevo ROF, hubo cambios sustanciales en las oficinas de la SD, entre ellas la desaparición de la “Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias” y de la “Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales Municipales y Articulación Intergubernamental” y su reemplazo por las Subsecretarías de Fortalecimiento de la Descentralización y de Articulación Región y Local[[4]](#footnote-5). Asimismo, se redujo el protagonismo de la Secretaría General de la PCM, de la cual dependían todas las secretarías en el modelo anterior.

En este marco de contexto, a continuación, presentamos el desempeño del proyecto respecto a cuatro indicadores priorizados por los estándares de evaluación de PNUD:

1. Eficacia, a través del cual constatamos el cumplimiento de las actividades diseñadas y su nivel de relación con los resultados del proyecto.
2. Eficiencia, por el cual constatamos su alineamiento con las normas del Estado Peruano y valoramos el tiempo invertido en las actividades.
3. Pertinencia, a través del cual valoramos la congruencia entre los objetivos del proyecto y las necesidades de los públicos específicos, directos o indirectos, que se planteó la intervención, prestando atención a si los problemas que buscó solucionar fueron arreglados; y,
4. Sostenibilidad, por el cual evaluamos cómo cada uno de los componentes del proyecto tienen perspectivas de ser continuados o apropiados por las mismas instituciones que los crearon u otros *stakeholders*.

Asimismo, prestamos atención a la aplicación de los enfoques priorizados por PNUD (territorialidad, género, derechos humanos e interculturalidad) en cada una de las actividades del proyecto, tanto en el diseño de los planes de trabajo como en la implementación misma de las actividades. Posteriormente establecemos las mejores prácticas que el proyecto ha dejado, según la matriz de evaluación que pusimos a consideración de PNUD en el plan de trabajo de esta consultoría y cuya metodología se explica más adelante. Finalizamos con una sección de conclusiones y recomendaciones.

La metodología de recolección de información incluyó:

* Revisión de la documentación oficial del proyecto remitida por la Secretaría de Descentralización de la PCM: planes de trabajo, reportes anuales, revisiones sustantivas, contratos, términos de referencia para la contratación de consultores y productos de las consultorías. Para el caso de las consultorías, sólo tuvimos acceso a las producidas desde 2013 en adelante: las del período 2010-2012 se encontraban en el Archivo de PCM y eran de difícil acceso. Asimismo, dado el gran número de consultorías que se hicieron para las evaluaciones del proceso de transferencia de competencias en las regiones, sólo hemos revisado aquellas correspondientes a las regiones priorizadas: Cusco, Piura y San Martín. Del mismo modo, sólo tuvimos acceso a los reportes anuales de PCM a PNUD desde el año 2012.
* Entrevistas con los funcionarios de las Secretarías de Descentralización, Gestión Pública y Gobierno Digital (ver anexo 1).
* Entrevistas con funcionarios de los Gobiernos Regionales de Piura, San Martín y Cusco[[5]](#footnote-6) (ver anexo 1).

Dado que el proyecto manejó varios componentes, algunos de mayor importancia que otros, hemos decididos agruparlos para la evaluación de los indicadores propuestos.

1. **Evaluación de indicadores**
	1. **Eficacia**

A través del indicador *eficacia* buscamos constatar el cumplimiento de las actividades diseñadas y su nivel de relación con los resultados del proyecto. Para ello, descansamos en los reportes provistos por PCM al PNUD. Dividimos las actividades reseñadas en dos categorías: *productos* (que pueden ser consultorías, contrataciones, adquisiciones, etc.) y *procesos* que son actividades que -si bien no se relacionan a un producto en concreto- apuntan a cambios que el proyecto desencadenó en las tareas cotidianas de las oficinas de PCM (por ejemplo, elaboración de lineamientos, de marcos normativos, etc.)

* + 1. *Sobre el fortalecimiento de capacidades normativas y legales, financieras y técnicas (actividades 1.1., 1.2., 1.3 en el período 2010-2012)*

Según el proyecto original, estas actividades incluirían la creación de mapas de necesidades de capacitación, análisis de los marcos normativos, identificación de capacidades existentes y estudios de gestión de planes y programas. Cada diagnóstico sería acompañado de un plan de capacitación o de mejoramiento.

**Resultado 1 (entre 2010 y 2012): *Instancias regionales del Poder Ejecutivo cuentan con un plan de mejoramiento para la consecución de los resultados por el proceso de descentralización y modernización del Estado.***

**Actividades realizadas por año (componente de fortalecimiento de capacidades)[[6]](#footnote-7)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Número** | **Actividad / Cumplimiento por año** | **2012** |
| 1.1 | **Fortalecimiento de capacidades normativas y legales** | \* 1 consultoría ("Estudio del proyecto de uso de Sistema de Trámite Documentario").\* Adquisición de dos servidores, un *switch*, software de mensajería de correo. |
| 1.2 | **Fortalecimiento de capacidades financieras** | (Sin avance) |
| 1.3 | **Fortalecimiento de capacidades técnicas** | \* 1 consultoría ("Estudio para la elaboración del plan de mejoras del Sistema de Trámite Documentario").\* (Proceso) Análisis de la actualización y propuesta de estructura del proyecto del nuevo plan nacional de desarrollo de capacidades 2013-2016 para la gestión pública y el buen gobierno de los GR.\* (Proceso) Coordinación de la socialización del Plan Nacional de Descentralización 2012. |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

Hasta el momento no hemos recibido la documentación sobre los estudios, diagnósticos y planes involucrados, por lo que no podemos emitir opinión sobre el diseño metodológico ni la utilidad de estas consultorías. Según el plan de trabajo de 2011 (aprobado a fines de 2010), las consultorías de diagnóstico habían sido elaboradas, por lo que quedaba pendiente la creación de planes operativos que traduzcan sus hallazgos en políticas. Según la revisión sustantiva de 2011, se elaboró un plan de mejoramiento general y planes de mejoramiento preliminares para seis regiones (Ayacucho, Ancash, Junín, La Libertad, Pasco y Lambayeque). No obstante, en este mismo documento desaparecieron las acciones vinculadas a la “inclusión del plan de mejoramiento en el plan operativo anual de las instancias regionales del Ejecutivo” (acciones 1.2.3 y 1.3.3).

Con la revisión sustantiva de 2013, las actividad 1.1. (*Fortalecimiento de capacidades normativas y legales*) y 1.2. (*Fortalecimiento de capacidades financieras*) son reformuladas y reemplazadas por el desarrollo de la gestión descentralizada y el fortalecimiento de capacidades de integración económica respectivamente (véanse los siguientes dos acápites sobre estos temas). Sin embargo, sí se mantuvo el fortalecimiento de capacidades técnicas que, como se aprecia en la siguiente tabla, incluyó actividades de muy diversa naturaleza, entre ellas:

* Se buscó articular planes de capacitación y asistencia técnica entre universidades a través de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y gobiernos municipales en zonas de bajos recursos.
* Se creó la Plataforma Virtual de la Secretaría de Descentralización que buscaba impartir cursos en línea (a través de un “aula virtual”) y también apoyar el trabajo intergubernamental.
* Se mejoró la página web de la Secretaría de Descentralización.
* Se organizaron “Ferias de la Inclusión Social”, que promocionaban en las regiones los servicios que el gobierno de Ollanta Humala ofrecía en materia de desarrollo social y productivo.
* Más recientemente, se creó un sistema de seguimiento a los GORE.

**Resultado 1 (2013-2017): *Competencias de gestión de los funcionarios públicos fortalecidas, a nivel regional y local en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado.***

**Actividades realizadas por año (componente de capacidades técnicas y de gestión)[[7]](#footnote-8)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Número** | **Actividad / Cumplimiento por año** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| 1.3 | Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión | \* Se ha apoyado la suscripción de 43 convenios marco y 61 convenios específicos entre universidades y gobiernos locales a nivel nacional\* Asistencia técnica a universidades para la exposición de servicios y actividades de proyección social que brindan\* Coordinación con gobiernos locales para la promoción se servicios de proyección social\* Realización de tres foros provinciales mediante los cuales se difundieron los servicios de proyección social de universidades en Puno y Huancavelica. | \* Se cuenta con una propuesta depurada del Plan Nacional de Fortalecimiento de Competencias Institucionales, tras el taller de socialización de la propuesta con los miembros de la Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades.\* Organización de la Feria de Oportunidades de la Inclusión Social en Ica, con la participación de 85 instituciones y 3000 personas. Se repartieron folletos informativos sobre descentralización y acceso a la información pública. Estos folletos también fueron entregados en talleres de participación ciudadana organizados en Ayacucho, Moquegua, Lambayeque y Junín.\* (Proceso) Avances en la implementación de herramientas virtuales para el fortalecimiento de competencias institucionales (sistema de video conferencias, aula virtual de la secretaría de Descentralización, y mejora de la web de la Secretaría de Descentralización.\* (Proceso) Se cuenta con lineamientos para la elaboración de informes institucionales para la formulación del Informe Anual del Proceso de Descentralización. Asimismo, se aprobó el cronograma para la elaboración del informe anual del proceso de descentralización del año 2014. | \* Se diseñaron (formulación y puesta en prueba) los cursos virtuales "Modernización y Descentralización del Estado" e "Inversión Descentralizada en el marco del SNIP"\* Realización de talleres en San Martín y Cusco con CCR y CCL.\* Realización de encuentro OCDE sobre medidas anticorrupción. | \* (Proceso) Aprobación de Lineamientos Orientadores para la Aprobación de Normas para el Funcionamiento de Consejos de Coordinación y Comités de Vigilancia por los Gobiernos Regionales y Locales, por Resolución de Secretaría de Descentralización N\* 025-2016-PCM/SD.\* Aprobación de un Plan de Monitoreo para los Consejos de Coordinación Regional y Local por Resolución de Secretaría de Descentralización N\* 026-2016-PCM/SD.\* (Proceso) Mejoramiento de la Plataforma Virtual de la Secretaría de Descentralización para orientarla a la articulación intergubernamental, la participación ciudadana y el desarrollo de capacidades institucionales\* Formulación de Cartillas ilustrativas Didácticas sobre los Consejos de Coordinación Regional y Local, teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades encontradas como resultado de la consultoría. Su formulación comprende acciones de difusión, sensibilización y asistencia técnica a autoridades y miembros de la sociedad civil integrantes de los Consejos de Coordinación en un departamento (s) que la Secretaría de Descentralización identifique.\* (Proceso) Identificación de instrumentos de gestión para facilitar los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana.\* 121 participantes en el curso “Derecho Ciudadano a la Participación y Acceso a la Información Pública” al 06/07/2016.\* 620 visitas mensuales al sitio web de la Secretaría de Descentralización.\* En el marco del GORE Ejecutivo, con el proyecto se ha diseñado e implementado un sistema de seguimiento de los compromisos de los GORE EJECUTIVO, se ha realizado el seguimiento de los 889 compromisos de los dos GOREs Ejecutivos, el avance de cumplimiento es de 55%. | \* (Proceso) Se han establecido agendas territoriales las cuales reflejan las capacidades de implementación de las funciones y herramientas de gestión elaboradas por estos. |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

### *2.1.2 Sobre el desarrollo de la gestión descentralizada*

Con la revisión sustantiva de 2013, se reformulan las actividades del resultado 1 y se le da prioridad al “enfoque de gestión descentralizada”. Este enfoque es definido según el Decreto Supremo que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización (Decreto Supremo Nº 047-2009-PCM). Según esta norma, la gestión descentralizada pasa por “un cambio progresivo del enfoque sectorial a un enfoque territorial de servicio público orientado al ciudadano, identificando, formulando, implementando, evaluando y supervisando las fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones sectoriales transferidas”[[8]](#footnote-9).

**Resultado 1 (2013-2017): *Competencias de gestión de los funcionarios públicos fortalecidas, a nivel regional y local en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado*.**

**Actividades realizadas por año (componente de gestión descentralizada)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Actividad /**  | **Cumplimiento por año** |
|  |  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| 1.1 | **Desarrollar la Gestión Descentralizada** | \* Aplicación de cuestionarios a ministerios, gobiernos regionales y sociedad civil en el marco del plan de supervisión de competencias (contratación de consultores y viaje a las regiones) | \* Aplicación de cuestionarios a ministerios, gobiernos regionales y sociedad civil en el marco del plan de supervisión de competencias (contratación de consultores y viaje a las regiones). Inducción de las Acciones de Mejora Continua. | \* Aplicación de cuestionarios a ministerios, gobiernos regionales y sociedad civil en el marco del plan de supervisión de competencias (contratación de consultores y viaje a las regiones). Inducción de las Acciones de Mejora Continua.\* Se organizó el taller "Lineamientos generales para la determinación e implementación de las Acciones de Mejora Continua de los servicios públicos" para los sectores y sus respectivas comisiones intergubernamentales.\* Asesoría técnica de consultores contratados a los equipos de trabajo formado en siete ministerios. | \* Diseño del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión descentralizada de los servicios públicos (entró en rediseño con el cambio de gobierno). | \* Institucionalización de GORE, con asistencia técnica y seguimiento a los equipos técnicos de los gobiernos regionales en los tema abordados durante los encuentros.\*Ventanilla abierta para que los gobiernos subnacionales se informen sobre inversiones públicas.\* Se han establecido agendas territoriales con los gobiernos regionales.  |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

Como antesala a este cambio de enfoque, a fines de 2012 se aprueba el “Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos” (Resolución Ministerial Nº 335-2012-PCM) cuyo objetivo era “evaluar el impacto del proceso de transferencia de competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco del proceso de descentralización, en la calidad de los servicios que brinda el Estado a la ciudadanía, aplicando en el análisis el enfoque de gestión descentralizada de los servicios públicos (…)”. El plan incluía la aplicación de cuestionarios que “considerarían preguntas relacionadas tanto al ejercicio de las competencias transferidas como a la gestión de los servicios públicos”[[9]](#footnote-10). Tras la evaluación de estos servicios, los gobiernos regionales y los entes rectores (sectores) elaborarían e implementarían planes de “Acciones de Mejora Continua” (AMC).

En 2013 los servicios evaluados fueron educación inicial, atención primaria de la salud, titulación de tierras, aprovechamiento de recursos forestales, formalización de pequeña minería y minería artesanal. Para la determinación de las AMC, el 22 de abril de 2014 se realizó el taller “Mejorando la Calidad de los Servicios Públicos Descentralizados – Identificación de Acciones de Mejora Continua” donde los entes rectores identificaron los problemas que aparecieron en la evaluación de 2013.

En 2014, los servicios evaluados fueron educación primaria, atención primaria de la salud (salud materno neonatal), promoción del empleo e igualdad de oportunidades, fomento y desarrollo de la pequeña y microempresa, y desarrollo integral de la familia. Los consultores contratados, a la vez que aplicaron cuestionarios sobre estos servicios, también indujeron a los gobiernos regionales a participar en la determinación e implementación de las AMC coordinadas por cada ente rector (sectores) sobre los resultados obtenidos en las evaluaciones del año anterior. Este trabajo de determinación e implementación se daría en el seno de las “Comisiones Intergubernamentales Sectoriales”. Sin embargo, para entonces las Comisiones presentaban poca proactividad: sólo cuatro de las trece establecidas se reunían periódicamente. Tres sectores ni siquiera las habían establecido[[10]](#footnote-11).

Sobe el papel de PCM en este proceso, la extinta Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias - OTME[[11]](#footnote-12) tenía un rol facilitador: organizaba talleres sobre el tema con los sectores y elaboraba las actas de compromiso que debían firmar los GR para implementar las AMC. El protagonismo, no obstante, estaba en manos de los sectores. Algunos mostraban más avances que otros en este aspecto: en el caso del Ministerio de Salud, según lo referido durante el año 2015 por el consultor Quispe Cajas, el MINSA no hizo ningún avance con el argumento de que su presupuesto por resultados (PPR) ya incluía acciones de mejora continua; mientras que el Ministerio de Trabajo avanzó sustancialmente en este aspecto aunque sus AMC presentaban problemas (no tenían carácter propositivo, no se correspondían con los problemas identificados durante la evaluación ni tampoco con la cadena de valor identificada en el diseño)[[12]](#footnote-13).

Parte de la tarea de los consultores de la SD contratados a través del proyecto en las regiones era la aplicación de encuestas a sociedad civil. Sin embargo, el diseño metodológico de las encuestas no permite tomar sus datos como probabilísticos: además de limitadas en número (se pedía un mínimo de cincuenta personas encuestadas), todos los consultores usaron un muestreo basado en la accesibilidad de la información antes que en su posible representatividad[[13]](#footnote-14).

En 2015, los servicios evaluados fueron educación secundaria, calidad, acceso y eficiencia a los servicios de salud a nivel hospitalario - hospitales regionales y promoción y desarrollo de la pesca artesanal y de la acuicultura. También hubo el proceso de inducción a los gobiernos regionales. En mayo de este año se aprobó la Resolución 009-2015-PCM/SD por la cual se aprobaron los lineamientos generales para la determinación e implementación de Acciones de Mejora Continua de los Servicios Públicos. Según estos lineamientos, el ciclo de las AMC incluiría nueve fases:

1. Difusión: por la cual la SD difundía los hallazgos de las evaluaciones con los sectores.
2. Organización: los sectores convocaban la conformación de equipos de trabajo.
3. Diseño: los equipos de trabajo elaboraban AMC identificando problemas, estableciendo un análisis causal, desarrollando alternativas de solución al corto, largo y mediano plazo. Posteriormente seleccionaban las soluciones a corto plazo para priorizar y establecían un plan de implementación para esta última.
4. Socialización: los sectores convocan a talleres de trabajo con los gobiernos subnacionales, para lo cual podían establecer grupos de trabajo intergubernamentales antes de su aprobación en las comisiones intergubernamentales.
5. Aprobación: Las comisiones intergubernamentales, previa evaluación, aprueban las AMC.
6. Reconocimiento: Las AMC aprobadas son puestas en conocimiento a la Secretaría de Descentralización, para que las supervise.
7. Implementación: los sectores las implementan.
8. Supervisión: de la implementación de las AMC, a cargo de la Secretaría de Descentralización.
9. Evaluación: etapa continua, una vez implementadas las AMC, que permitiría saber si se cumplieron las metas de calidad y cobertura del servicio.

En la evaluación de 2015, dos sectores no presentaban avances: Salud, y Agricultura y Riego (en la competencia de “aprovechamiento sostenible de los recursos forestales”). Los demás en su mayoría habían culminado la fase de diseño de las AMC y estaban próximos a socializarlas (etapa 4 de 9).

De nuestros diálogos con representantes de las gestiones regionales visitadas, encontramos que -pese a que las evaluaciones y el apoyo a las AMC fueron una actividad central para la Secretaría de Descentralización durante al menos tres años- no existe memoria institucional sobre éstas. En Cusco, Piura y San Martín, ninguno de los cargos entrevistados pudo dar una opinión informada sobre el contenido de las evaluaciones o los planes, y cómo se articularon o integraron con las políticas actuales del proceso de descentralización, mucho menos si tuvieron algún impacto concreto. Si bien las evaluaciones de 2013 y 2014 se dieron durante la gestión regional anterior, la evaluación de 2015 -y la implementación de AMC de los períodos 2013 y2014- sí se llevaron adelante durante la gestión de los actuales gobernadores regionales.

Para entender los problemas que causó la transición política de 2016[[14]](#footnote-15) sobre este componente del proyecto, revisamos el informe de 2016 del consultor Quispe Cajas quien sistematiza los hallazgos del período 2013 a 2015. El consultor señala que, a la reducción de actividades que ocasionó el cambio de gobierno en 2016, se sumaban como factores disruptores del proceso de evaluación:

* Falta de reinicio de las actividades de evaluación de las AMC en 2016.
* Falta de actualización de los integrantes de los equipos de trabajo para los servicios evaluados en 2013 y 2014, así como “la conformación de los nuevos equipos de trabajo de los servicios públicos evaluados en el año 2015”.
* Bajos niveles de supervisión a las AMC por los sectores, debido a la reducción de personal y la falta de presupuesto.
* Diseño de AMC con limitaciones de concepción y relevancia (en el caso del Ministerio de la Mujer y el de Trabajo).
* Debilidad de las Comisiones Intergubernamentales y falta de articulación -en la práctica- con los gobiernos regionales.
* Énfasis del gobierno nacional en los programas presupuestales, en desmedro del apoyo al fortalecimiento de competencias regionales[[15]](#footnote-16).

Asimismo, es interesante notar que los resultados de estas evaluaciones no fueron insumos para el trabajo de lo que era la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales Municipales y Articulación Intergubernamental de la SD. Según la resolución 009-2015-PCM/SD, esta oficina brindaría “asistencia técnica y capacitación a los equipos de trabajo, conformados en los sectores del gobierno nacional (…)”. Sin embargo, este punto no se llegó a materializar. Esta oficina desarrollaba sus capacitaciones por demanda de los gobiernos regionales y en el marco de otras cooperaciones institucionales (por ejemplo, sobre contrataciones del Estado, la oficina realizó talleres de capacitación en Piura coauspiciadas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE). Según dos entrevistados, las oficinas de la PCM bajo el anterior ROF se manejaban como “islas”, con poca interacción entre ellas. Finalmente, el protagonismo de las AMC recayó en los sectores, que no han sido contrapartes oficiales del proyecto.

Finalmente, las iniciativas vinculadas a la Secretaría de Descentralización decayeron en importancia política a fines del gobierno anterior. Por ejemplo, en 2015, se aprobó a través de resolución de secretaria el "Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Gestión Descentralizada", elaborado por la Oficina de Desarrollo de Capacidades. Se esperaba que este instrumento fuera aprobado por Decreto Supremo, pero no se tuvo la aprobación del Despacho del Presidente del Consejo de Ministros, por lo que finalmente lo publicaron como resolución de la Secretaría de Descentralización. También, hacia fines del gobierno de Ollanta Humala, se diseñó un "Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos", pero con el cambio de gobierno entró en rediseño y no aparece en documentos ulteriores. Una excepción en 2016, fue la aprobación de la “Directiva para el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos orientados a resultados” mediante resolución ministerial 014-2016-PCM. El cambio de gobierno, no obstante, significó un replanteamiento general de la estrategia de descentralización materializada en estos documentos.

En resumen, la implantación del enfoque de gestión descentralizada abrió la oportunidad de generar información valiosa sobre el estado de las transferencias y las percepciones sobre los servicios públicos, así como de generar acciones de mejora en las capacidades institucionales[[16]](#footnote-17) de las oficinas públicas. Si bien las acciones vinculadas a la gestión descentralizada se llevaron adelante, el vínculo de dichas acciones con el resultado declarado (a saber, que las “competencias de gestión de los funcionarios públicos (sean) fortalecidas, a nivel regional y local en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado”) es menos evidente si tomamos en cuenta la ausencia de documentación y de memoria institucional en los gobiernos regionales que muestren indicadores de dicho fortalecimiento.

### *2.1.3 Sobre el fortalecimiento de las capacidades de integración económica (mancomunidades).*

Este componente fue introducido en la revisión sustantiva de 2013 y ha tenido como trabajo protagónico el fortalecimiento de las mancomunidades, tanto regionales como municipales. Las debilidades detectadas hasta esa fecha para que las mancomunidades presenten proyectos que aprueben los requisitos del FONIPREL, FONIE, Agua para Todos, entre otros, llevó a trabajar esta línea de acción[[17]](#footnote-18).

**Resultado 1 (2013-2017): Competencias de gestión de los funcionarios públicos fortalecidas, a nivel regional y local en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado.**

**Actividades realizadas por año (componente de integración económica-mancomunidades)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Actividad /**  | **Cumplimiento por año** |
|  |  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| **1.2** | **Fortalecer las capacidades de integración económica** | (Sin avance) | \* (Proceso) Se cuenta con material informativo sobre fondos y programas sectoriales como alternativas de financiamiento de los proyectos de inversión pública y sobre mancomunidades. El material será otorgado a las nuevas autoridades que asumen cargo en 2015. | \* Realización del evento "Encuentro Presidencial con los Presidentes Regionales Electos"\* Realización del evento "Encuentro presidencial y capacitación a los alcaldes provinciales del Perú".\* Se capacitó a autoridades y funcionarios públicos de gobiernos locales y mancomunidades municipales de Piura, Tumbes, Cajamarca y Amazonas mediante el taller "Mancomunidades Municipales y Desarrollo de Fronteras"\* Realización de consultorías con evaluación integral de la totalidad de mancomunidades municipales conformadas y agrupadas a nivel de zona norte, centro, sur y oriente.\* (Proceso) Realización de la encuesta general de mancomunidades municipales.\* Contratación de consultor que implemente el "Aplicativo del Registro de Mancomunidades Municipales". | \* Realización del Primer Encuentro de Mancomunidades Municipales del sur del Perú en Cusco: 220 participantes.\* Consultor contratado en 2015: identificó 183 mancomunidades municipales, si estaban integradas al SNIP, aquellas que formularon PIPS. También otorgó asistencia técnica a 39 mancomunidades.\* Se cuenta con información digitalizada de 197 mancomunidades municipales.\* Se cuenta con una caja de herramientas de gestión y prácticas exitosas de mancomunidades en proceso de validación\* (Proceso) Se cuenta con propuesta normativa de modificación del reglamento. | \* Mediante ventanilla abierta, se brinda asistencia técnica y orientación a las autoridades de los gobiernos subnacionales para que puedan mejorar la implementación de las inversiones públicas. |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

Por ello, desde el plan de trabajo de 2014, se incluyó en el proyecto el componente de apoyo de asistencia técnica a mancomunidades regionales, provinciales y distritales para la elaboración de términos de referencia y estudios de pre-inversión para FONIPREL y otros, capacitación de equipos técnicos y elaboración de diagnósticos sobre estos procesos. Desde 2015, se ha trabajado en la mejora del registro de mancomunidades, que ha presentado dos avances: primero, ahora es constitutivo de las mancomunidades (ya no se requiere publicación en el Diario el Peruano); y, segundo, permite su inscripción en los sistemas administrativos del Estado, facilitando la firma de convenios con sectores y la cooperación internacional.

Como parte del proyecto, en 2015 se contrató un consultor para la implementación del “Aplicativo del Registro de Mancomunidades Municipales” que brindaría información vinculada a éstas en el marco del gobierno electrónico. Si bien en el reporte de 2015 se señala que este componente se encontraba en la parte final de su implementación, el aplicativo quedó como sistema interno y no está disponible hasta la fecha para el público. Asimismo, falta que sea interconectado con el MEF.

Los retos para el registro aún son amplios. Muchas mancomunidades sólo existen formalmente: es muy importante que empiecen a reportar sus planes o trabajos realizados durante el año; caso contrario, su inscripción debería ser anulada. De momento la mayoría de mancomunidades no cuenta con presupuesto ni funcionarios: no tienen gerente ni equipo de gestión de la mancomunidad. De entre las 204 mancomunidades municipales actualmente existentes en el registro, sólo cinco han ganado fondos para realizar estudios, lo que demuestra su debilidad. Para los gobiernos subnacionales más pequeños y pobres, aportar recursos a una mancomunidad con otros gobiernos resultaba una inversión “de suma cero”, al diluirse el rédito inmediato de hacer obras en su propia jurisdicción.

Algunas medidas correctivas para su mejor funcionamiento pasarían por mejorar los incentivos para las mancomunidades: por ejemplo, a través de la realización de un concurso específico de FONIPREL para ellas. Asimismo, se deben complementar los esfuerzos con la inclusión de una estrategia de comunicación para promocionar las mancomunidades entre los gobiernos subnacionales. Finalmente, habría que promover que los sectores sean quienes alienten la constitución de mancomunidades en territorios con potencialidades económicas, sociales y culturales comunes.

* + 1. *Sobre los centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)*

Los centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) se han convertido en un referente para la modernización del Estado. La importancia de los MAC se asienta en el exitoso modelo del primero de ellos: el de MAC Lima Norte, ubicado en Independencia. Tanto en su implementación (realizada enteramente por el centro comercial Lima Norte) como en las cifras de usuarios, la experiencia de MAC Lima Norte se puede calificar como efectiva, eficiente, pertinente y sostenible. Durante el período 2011-2014, la Secretaría de Gestión Pública promovió la apertura de MAC como franquicia en otras zonas del país (Callao, Ventanilla y Piura) cuya gestión recae en los gobiernos regionales (la municipalidad distrital en el caso de Ventanilla).

Por estos antecedentes, en 2015 la Secretaría de Gestión Pública decidió articular la ampliación de la experiencia MAC a otras zonas del país con el proyecto de PNUD. Es así que este componente apareció en la revisión sustantiva de 2015 e incluía la elaboración de estudios de demanda para cuatro localidades del país (Arequipa, Huánuco, Lima Este y Lima Sur). Finalmente, se eligió implementar el MAC Lima Este con apoyo de PNUD. Para el MAC Lima Este, ubicado en el centro comercial El Agustino Plaza, PNUD se comprometía a habilitar un espacio disponible a través de la contratación de un proveedor encargado de dotar al local de la infraestructura necesaria.

**Resultado 3 (2013-2017): Modernización de la PCM en la mejora de las capacidades institucionales y en el uso de tecnologías de la información.**

**Actividades realizadas por año (componente MAC)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Número** | **Actividad /**  | **Cumplimiento por año** |
|  |  | **2015** | **2016** | **2017** |
| 3.5 | **Implementación de un centro MAC en el marco de la política de modernización del Estado** | \* Contratación de consultor para la formulación de estudios de pre inversión para mejorar el acceso a servicios de atención ciudadano a través del MAC Lima Este. | \* Se realizó el concurso a cargo de PNUD, para la contratación de la empresa que ejecutará la Implementación del Centro MAC Lima Este.\* Se realizó la contratación del equipo técnico para la supervisión de la Implementación del Centro MAC Lima Este, entre los cuales se encuentran el administrador del proyecto, el especialista de obra y el supervisor de obra. | \* 1 centro MAC Lima Este implementado |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

Después de algunas demoras (véase el acápite sobre eficiencia, líneas abajo), el MAC Lima Este inició su atención al público en junio de 2017. El MAC recibe una cantidad de visitas todavía moderada, en comparación a Lima Norte: alrededor de 30,000 personas al mes, con picos de visita durante los tres primeros días de la semana. En MAC Lima Este hay 45 módulos, participan 17 entidades (entre ellas Banco de la Nación, RENIEC, SIS, SUNAT, Migraciones) y hay entre 75 a 80 servidores públicos.

La multiplicación de los MAC en todo el país se ha convertido en una de las estrategias-clave para que la modernización del Estado Peruano llegue directamente al ciudadano: es la cara visible de este proceso que involucra también simplificación administrativa y avances de trabajo intersectorial (requiere la coordinación entre diferentes sectores para homogeneizar mecanismos y ritmos de atención que habitualmente son muy diferentes) e incluso intergubernamental (ya que los MAC en regiones integran oficinas de los gobiernos subnacionales). La Secretaría de Gestión Pública quiere convertirlos en centros que ofrezcan “cadenas de servicios alrededor de eventos de vida” con enfoque al ciudadano, donde las personas accedan fácilmente y por un solo canal a procedimientos vinculados a hitos (nacimiento, matrimonio, migración, defunción, etc.), sin tener que establecer múltiples relaciones bilaterales con varias instituciones. Más aún, la secretaría va a estudiar la implementación de MAC en zonas no tradicionales (los llamados “MAC Express”): ciudades intermedias sin centros comerciales y con menor población, donde se pueda capacitar al personal de las municipalidades para realizar trámites virtuales de otras oficinas. Asimismo, la secretaría busca que estos servicios puedan ser itinerantes, en la línea de la experiencia de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (ex PIAS) en zonas de alta ruralidad, y que puedan articularse con las nuevas “Agencias Regionales de Desarrollo”. Por ello, la secretaría tiene en carpeta la implementación de once MAC en los próximos tres años, lo que pasará por la próxima elaboración de estudios sobre la ubicación más pertinente y las estrategias de localización y atención adecuadas a diferentes escalas.

* + 1. *Sobre el sistema Sayhuite*

Las actividades del sistema georeferenciado Sayhuite empezaron en 2013 y se extendieron hasta fines de 2017. Sayhuite nace para constituirse en una única plataforma de integración de la información georreferenciada producida por varias instituciones estatales.

**Resultado 3 (2013-2017): Modernización de la PCM en la mejora de las capacidades institucionales y en el uso de tecnologías de la información. Actividades realizadas por año (componente Sistema Sayhuite)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Actividad /**  | **Cumplimiento por año** |
|  |  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| 3.3 | **Diseñar, implementar y posicionar el Sistema Georeferenciado de la PCM, para la toma de decisiones en el marco de la IDEP** | \* (Proceso) Etapa de posicionamiento del sistema: hacerlo conocido entre instituciones públicas y subnacionales. | \* Posicionamiento del sistema en los gobiernos regionales de Amazonas, Arequipa, Madre de Dios y Ucayali.\* Adquisición e implementación de la infraestructura tecnológica para la sostenibilidad del sistema.\* Implementación de la comunidad virtual georreferenciada, por la cual instituciones y gobiernos subnacionales usan el sistema, además se han incorporado mapas temáticos y servicios web.\* Elaboración del manual del usuario para la planificación territorial mediante Sayhuite. | \* 35 instituciones públicas integran información al Sayhuite\* (Proceso) Cuatro gobiernos regionales desarrollaron capacidades en la implementación de Sayhuite a nivel regional.\* 229 actualizaciones de la información contenida en Sayhuite\* Implementación de cuatro Sayhuite regionales, se implementó el componente de participación ciudadana\* Se desarrolló una solución tecnológica para acceder a Sayhuite sin conexión a internet. | \* 10 personas contratadas para el desarrollo de las acciones del Sistema Georeferenciado\* 04 instituciones públicas integran información en el Sistema Georeferenciado\* 241 capas actualizadas en el Sistema Georeferenciado Nacional y Regional\* 02 instituciones públicas interoperan a través de web service con el Sistema Georeferenciado y 04 Gobiernos Regionales se encuentran en proceso\* 03 cursos implementados en la comunidad virtual del sistema georeferenciado\* 383 especialistas capacitados a través de la comunidad virtual del Sistema Georeferenciado\* 11 talleres realizados en las instituciones públicas, gobiernos regionales y locales\* 8122 usuarios registrados en el Sistema Georeferenciado \* 168 instituciones públicas utilizan el Sistema Georeferenciado\* 35 Gobiernos Locales utilizan el Sistema Georeferenciado | \* 358 mapas temáticos, información proveniente de 38 entidades públicas y 2 organismos internacionales.\* 12000 usuarios, 205 entidades públicas\* Tres servicios web: padrón nominal (MINSA), saneamiento rural (MVCS), y museos (MINCUL)\* Actualización de 333 capas y 64 capas nuevas\* Elaboración de matriz de indicadores de Smart Cities\* Propuesta de sistema para gestión de las ciudades focalizando la provincia de Lima y sus indicadores urbanos\* Se actualizo versión del USB Live\* Se elaboró dos reportes en el software de inteligencia de negocios\* Se capacitó a 306 funcionarios a través de Sayhuite\* Se publicaron 131 mapas informativos en las redes sociales del Sayhuite. |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

Una de las primeras acciones que se dieron en el marco del apoyo del proyecto fue la aprobación del Decreto Supremo 133-2013-PCM que permitió el intercambio de información espacial sin necesidad de un convenio específico entre instituciones, requisito que había dificultado hasta ese año la rápida implementación de la plataforma única.

Además de la integración de información de los sectores, el proyecto trabajó en la construcción de cuatro plataformas que repliquen Sayhuite a nivel regional (Lima Provincias, Piura, Puno y Tacna). Para ello, la secretaría brindó asistencia técnica y transferencia tecnológica a los gobiernos regionales, lo que les permitió agregar capas de información que no están disponibles en el sistema nacional (por ejemplo con la inclusión de los planes de ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica). En ese sentido, el proyecto les permitió poner en valor información que de otro modo hubiese estado en un canal menos ambicioso. El caso de Lima Provincias ha sido el más exitoso en la creación de un “Sayhuite regional”, a decir de un funcionario.

Actualmente, más de 200 instituciones estatales, 190 empresas privadas, 30 organismos internacionales y 14,000 ciudadanos usan Sayhuite, cifras que han ido en aumento con los años. Sin embargo, de nuestras entrevistas en regiones y también con expertos en Lima, encontramos que en ningún caso Sayhuite era reconocido como una herramienta integrada al trabajo de las oficinas de los gobiernos regionales. Su uso es descrito como circunstancial, en el mejor de los casos. Esto se explicaría en buena medida porque las instituciones estatales prefieren dar valor a sus propios sistemas, algunos de los cuales son muy complejos y cuya información no se encuentra integrada en Sayhuite por la incompatibilidad de los *softwares*. Sería importante continuar la difusión de Sayhuite (se han hecho actividades de este tipo en GORE y Munis Ejecutivos), mejorar la interface con la que trabaja (por ejemplo, reducir el tiempo de inscripción en el sistema que toma casi 24 horas desde que se ingresa la solicitud de “nuevo usuario”) e integrar nueva información (como aquella proveniente de la NASA que PNUD pondrá a disposición del Estado Peruano).

Próximamente, Sayhuite establecerá un trabajo conjunto con CEPLAN y se espera crear una versión provincial que pueda ser utilizada por las nuevas gestiones municipales en 2019.

* + 1. *Sobre la coordinación interinstitucional e intergubernamental*

Durante los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala, el componente de coordinación interinstitucional e intergubernamental mostró menos consistencia. Como parte de esta línea de trabajo se integraron varias actividades, no necesariamente conectadas entre sí. Entre ellas destacan las consultorías para la elaboración del ROF de CONCYTEC, la realización del Congreso del CLAD o la implementación de estrategias de comunicación para la PCM, entre otras.

**Resultado 3 (2010-2012): Instancias centrales y regionales del Poder Ejecutivo generan las condiciones para el fortalecimiento de la gobernanza en el proceso de descentralización y modernización del Estado.**

**Actividades realizadas por año (componente coordinación interinstitucional)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Actividad / Cumplimiento por año** | **2012** |
| 3.1 | Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional | \* Contratación del servicio de evaluación estructural del inmueble ubicado en el Rímac para la eventual mudanza de la PCM\* Convocatoria y buena pro a las empresas encargadas de desarrollar las consultorías para la elaboración del ROF de CONCYTEC y el lanzamiento de la nueva imagen institucional.\* Contrato de servicios del personal encargado de la coordinación administrativa del proyecto hasta septiembre de 2012. |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

**Resultado 3 (2013-2017): Modernización de la PCM en la mejora de las capacidades institucionales y en el uso de tecnologías de la información.**

**Actividades realizadas por año (componente coordinación interinstitucional)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **N°** | **Actividad /**  | **Cumplimiento por año** |
|  |  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| 3.2 | Apoyar en el desarrollo de las coordinaciones interinstitucionales de la PCM | \* (Proceso) Relevamiento, modelamiento y documentación de procesos de las unidades orgánicas de la PCM a fin de brindar una propuesta acotada del manual de procesos y procedimientos de ocho unidades orgánicas de la PCM.\* Implementación de aplicativo informático Sistema de Gestión Normativa (SIGEN) para mejorar el control, seguimiento y sistematización de los proyectos normativos de la PCM.\* Consultorías que brindaron asesoramiento en temas técnicos asociadas a las políticas priorizadas por PCM. | \* Elaboración del catálogo de servicios en línea de las entidades que conforman el Poder Legislativo, Judicial, Organismos Constitucionalmente Autónomos y Ejecutivo para identificar servicios que viene desarrollando la Administración Pública y clasificarlos según su nivel de interacción con el ciudadano.\* Elaboración de una propuesta de mejora del proceso de autorización de viajes al Exterior de funcionarios.\* Taller de *media training* para los ministros para el desarrollo e implementación de estrategias de comunicación.\* Elaboración de estrategia de comunicación para difundir las actividades de la PCM.\* Consultorías que brindaron asesoramiento en temas técnicos asociadas a las políticas priorizadas por PCM. | \* Contratación de consultor para la elaboración de un documento de intervenciones prioritarias en materia de modernización, descentralización, gobierno electrónico e inversión pública y privada del gobierno nacional y regional. Avance del 40% en 2015.\* Realización del XX Congreso del CLAD. | \* Se presentó el documento final con la agenda de intervenciones priorizadas en materia de descentralización y modernización, con una propuesta conceptual del seguimiento realizado a fin de dar sostenibilidad de las intervenciones.\* Se realizó el pago total de LOA por la asistencia técnica brindada por PNUD para la realización del CLAD, realizado el año 2015.\* Se realizó la primera Reunión Institucional de Gobernadores Regionales y el Gobierno Nacional. |

Fuente: Reportes de la PCM a PNUD

Con el cambio de gobierno, desde 2016, el proyecto ha apoyado la organización de los GORE Ejecutivo con gobiernos regionales y MUNI Ejecutivo con gobiernos municipales. Además de la realización misma de los encuentros, los GORE cuentan con un sistema de seguimiento que permite conocer los avances en la implementación de compromisos que asumen Ministros y Gobernadores o Alcaldes. Hasta 2017, los GORE mostraban alta proactividad: 3,630 compromisos (de los cuales 70% fueron culminados), numerosa presencia de funcionarios y alta cobertura mediática. Sin embargo, los GORE generan también algunos cuestionamientos menores por parte de los gobiernos regionales: principalmente que sean espacios de negociación administrativa y operativa antes que de lineamientos, algo que incomoda a algunos gobernadores.

Dentro del componente de articulación intergubernamental, en este período presidencial ha aparecido el impulso a las Agencias Regionales de Desarrollo, que buscan coordinar el trabajo de las instituciones desconcentradas en las regiones respecto a los gobiernos subnacionales, generar un plan de desarrollo común e integrar a los sectores a estas estrategias. Así se acabaría con la idea -extendida en las regiones- de que el Ejecutivo desde Lima “impone decisiones”. La apuesta por las agencias apareció como una de las recomendaciones de la OECD en su informe sobre la gobernanza en el Perú[[18]](#footnote-19). Según el más reciente discurso del Presidente de la República ante el Congreso, se va a comenzar su implementación en tres regiones (La Libertad, Tacna y San Martín) y se espera constituir doce hasta 2021[[19]](#footnote-20).

Esta idea es recelada por algunos de los gobiernos regionales que visitamos. Para ellos, la agencia sería otra instancia nacional compitiendo por protagonismo en el ámbito regional. Así, se valora mejor una propuesta de ordenamiento de las competencias que haga de los sectores entes rectores efectivos, orientadores y promotores de la funcionalidad, y sólo eso. Para ello, es necesario simplificar el actual marco normativo, cuyo abultamiento impide la gestión más fluida de las oficinas regionales.

* + 1. *Otras actividades*

El proyecto también incluyó otras actividades[[20]](#footnote-21) consideradas de importancia para las sucesivas gestiones de la PCM como por ejemplo:

1. Uso de la firma digital en PCM.
2. Digitalización del Archivo Central.
	1. **Eficiencia**

En lo que respecta a las actividades vinculadas al componente de descentralización, todas las consultorías siguieron los procedimientos normativos correspondientes. Asimismo, una gran mayoría de las consultorías revisadas fueron entregadas dentro de los plazos y recibieron una valoración positiva por los supervisores asignados por la SD. No se encontraron reportes sistemáticos de incumplimiento entre los informes revisados.

No obstante, tanto el componente de evaluaciones de competencias transferidas y AMC, como el de mancomunidades, se extendieron por un período muy amplio de tiempo (desde 2013 en adelante) con perspectivas de sostenibilidad baja y media respectivamente (véase el punto 2.4.)

En lo que toca al componente de modernización, la implementación del MAC Lima Este ha pasado por coyunturas de demora. Durante 2016, se presentaron demoras en la aprobación del contratista por parte de PNUD (se llevó a cabo una auditoría desde la sede de PNUD en Panamá), a las que se sumaron las demoras de transferencia presupuestaria al proyecto por parte del MEF. Así, la construcción del MAC Lima Este empezó atrasada en octubre de 2016.

Durante la construcción del MAC Lima Este, aparecieron problemas vinculados a percibidas incompatibilidades puntuales entre los marcos jurídicos del PNUD y del Estado Peruano. Por ejemplo, para la supervisión del contratista. Para la Secretaría de Gestión Pública -como área usuaria- hubiese sido importante aprobar la elección del contratista de la obra, así como los entregables asociados a cada pago, de tal forma que se garantice la satisfacción del área usuaria conforme avanza el trabajo. Cuando se presentaron desacuerdos con elementos del trabajo del contratista, PCM tenía que presentar sus objeciones ante PNUD primero, para que este los transmita a la empresa. PNUD, por su parte, veló en todo momento por cumplir las responsabilidades financieras del proyecto, algo fundamental para mantener el prestigio de todas las partes participantes.

Finalmente, se han presentado demoras para el cierre contable del proyecto (hasta el momento de esta evaluación, el proyecto seguía en la etapa de cierre), también asociadas a distintos criterios para la determinación de los activos del proyecto.

* 1. **Pertinencia**

Según los entrevistados, los objetivos del proyecto y los resultados esperados han sido congruentes con las necesidades del país y han abordado problemas que -sin desaparecer del todo hasta la fecha- empiezan a encontrar cauces de solución. Ninguno de los componentes del proyecto ha sido considerado arbitrarios o desarticulados de alguna línea de política que el gobierno considere prioritaria. Ello se explica por la naturaleza misma del proyecto, en el marco de los convenios que el Estado Peruano ha firmado con PNUD: se trata de un proyecto de acompañamiento a la gestión del gobierno peruano, por el cual los recursos son del tesoro público. Dada esta naturaleza, el proyecto siempre fue lo suficientemente flexible como para apoyar nuevas iniciativas del Ejecutivo.

Las evaluaciones del proceso de transferencia de competencias y la determinación de AMC fueron pertinentes a la luz del amplio avance de la transferencia hacia el año 2011 (más del 90% de competencias transferidas) y con el cambio de paradigma hacia la gestión descentralizada que operó con la revisión sustantiva de 2013.

Los GORE han sido bien recibidos entre las autoridades regionales, pese a la existencia de desavenencias menores sobre su naturaleza y el ámbito de las discusiones que deberían darse en su seno. Para un representante del Gobierno Regional de San Martín, los GORE articulan y destraban. Para la gerencia de desarrollo social de San Martín, este mecanismo brinda un enlace directo de coordinación con los programas sociales. Comparado con iniciativas previas durante las gestiones anteriores (consejo de ministros descentralizado, comisiones de trabajo, etc.), los GORE son mecanismos que agilizan y de los cuales los gobiernos regionales sacan el mayor provecho.

Alto en el ranking de pertinencia se encuentran las actividades del componente de modernización. Por ejemplo, en lo que toca al sistema georeferenciado Sayhuite, hasta 2013 existían 90 plataformas a nivel de gobierno nacional que incluían visores de mapas desactualizados, sin estándares ni política que los dirija. Por ello se apostó por Sayhuite como un sistema integrado. Ello no ha significado que las plataformas hayan desaparecido pero ahora sí existe una que las integra a todas.

En lo que toca al componente MAC, la pertinencia del mismo ha sido fundamentada en:

1. sus costos, y los ahorros que se obtienen entre las entidades participantes en un MAC[[21]](#footnote-22).
2. en su modelo orientado por la demanda: son los propios centros comerciales los que se interesan activamente en implantar los MAC en sus instalaciones, por el “público cautivo” que significa tener a miles de usuarios pasando por las instalaciones del centro comercial al día.
3. La cultura de relacionamiento del ciudadano con el Estado: según la secretaría de gestión pública, los ciudadanos aún necesitan mucha interacción personal para entender los requisitos que se les piden desde las oficinas públicas. Así, un ciudadano promedio usuario de la línea Aló MAC llama alrededor de 20 a 25 minutos y se informa alrededor de cuatro veces sobre los requisitos de un procedimiento. Según la prospectiva de la secretaría, el “usuario presencial” todavía será dominante en el Perú hasta dentro de diez a quince años[[22]](#footnote-23).
	1. **Sostenibilidad**

Hay componentes del proyecto que han mostrado poca sostenibilidad. Por ejemplo, el resultado 2 vinculado al trabajo intersectorial en el VRAE fue tempranamente culminado en 2012, debido a la adscripción de estas actividades a CODEVRAEM[[23]](#footnote-24) y a los problemas para encontrar contratistas que quisieran trabajar en la zona. De otro lado, en la revisión sustantiva de 2013, se incorporó como parte del proyecto la cooperación entre la PCM y la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) para impulsar la suscripción de convenios entre las municipalidades de menores recursos y las universidades para la elaboración de “estudios, proyectos, programas y similares”. Hasta 2013, se llegaron a firmar 99 convenios, entre convenios-marcos y específicos[[24]](#footnote-25). Sin embargo, el desmantelamiento de la ANR y el cambio de modelo que representó la nueva SUNEDU llevaron a que este componente no se haya materializado en medidas concretas de colaboración.

La sostenibilidad de las actividades del componente de evaluaciones a las transferencias y AMC es baja. Las evaluaciones a la transferencia de competencias aportaron un conocimiento muy de corto plazo, con una metodología muy descriptiva antes que analítica. La sostenibilidad se vio muy deteriorada con el cambio de gobierno regional en 2015, cuando se pierde la memoria institucional sobre el porqué de las evaluaciones y las acciones de mejora continua, algo que se acentuó aún más con el cambio de gobierno de 2016. Sin embargo, en 2017, bajo el nuevo gobierno nacional, la prioridad de la PCM por mejorar las condiciones en que operan los Gobiernos Regionales respecto a las competencias transferidas toma un nuevo impulso. Desde ese año se busca enfrentar la falta de claridad en la delimitación de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno (algo que apareció como problema en los informes de la evaluación y no había forma de enfrentar). Una de las últimas acciones del proyecto fue la consultoría que analiza los puntos críticos de este problema (fases de la cadena de valor público que muestran duplicidad de responsables o fases donde el problema es que ningún nivel de gobierno las asume) en procesos centrales del sector educación. En 2018, esta línea de análisis y propuesta de estrategias de solución se ha ampliado y los aprendizajes fueron incluidos en el discurso presidencial de 28 de julio y son el sustento de una nueva directiva sobre lineamientos para la gestión intergubernamental actualmente en proceso.

De otro lado, la actividad en torno a mancomunidades, que observa una sostenibilidad media, se mantiene y el tener un registro colabora a su permanencia y posibilita su actualización. Sin embargo, la prohibición de reelección a los alcaldes representa un reto a la sostenibilidad, si es que no se incentiva tempranamente entre las nuevas autoridades el uso del esquema de mancomunidades. La preocupación del gobierno por contrarrestar tendencias a la dispersión de las unidades de gobierno se ha incrementado y junto con mantener el registro iniciado con el proyecto, actualmente está en curso la preparación de un decreto legislativo que las fortalezca y potencia su gestión presupuestal.

Lo que más resalta en términos de sostenibilidad son los productos asociados al resultado 3 sobre modernización. Por ejemplo, el trabajo con los MAC muestra visos de continuidad, con apoyo político para su consolidación y expansión al resto del país en asociación con gobiernos regionales y locales. Si bien actualmente el MAC Lima Este tiene un número de usuarios moderado que varía según las fechas (con alta demanda en algunos días de la semana), la experiencia de implementación del MAC Lima Norte promete que la infraestructura cobrará relevancia en los próximos años, más aún cuando culmine la construcción de la línea 2 del Metro de Lima. La Secretaría de Gestión Pública se ha comprometido a finalizar la actual gestión presidencial con once MAC operativos en todo el país en 2021. La alta sostenibilidad de los MAC se sustenta no solo en la respuesta masiva de los ciudadanos, sino en la continua demanda del sector privado (centros comerciales) por integrar un MAC, y de los gobiernos descentralizados.

1. **Aplicación de enfoques relevantes para PNUD**

Para valorar la aplicación de los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad, y territorialidad, diferenciamos entre su adopción a raíz del proyecto y su adopción por alineamiento con la normativa general del Estado Peruano. Un ejemplo de esto último está en los MAC, donde hay priorización para personas con discapacidades, siguiendo las pautas exigidas por la legislación nacional. En el otro extremo, la Línea *Aló MAC -*que brinda asesoría sobre los servicios que ofrecen estos centros- ha implementado un servicio en quechua, en un esfuerzo intencional por alcanzar a población migrante quechua hablante residente en Lima. Asimismo, la ampliación del diálogo de los GORE a nivel municipal -con los Munis Ejecutivos- indica la presencia de un enfoque de territorialidad, enfoque que también está muy presente en Sayhuite (por la creación de versiones regionales) y mancomunidades (que promueven también a nivel provincial y distrital).

El registro de mancomunidades da espacio para la afirmación también de identidades étnicas. Varias de ellas se han declarado indígenas: por ejemplo, la Mancomunidad Municipal Awajun Wampis – Mawampi (integrada por municipalidades distritales de Condorcanqui y Bagua), Mancomunidad Municipal Distrital Quechuas - Lago Titicaca y la Mancomunidad Municipal Distritos Aimaras - Lago Titicaca (ambas en Puno). Otros casos vertebran alrededor de un enfoque de derechos humanos como la “Mancomunidad Municipal Amigas De La Niñez - Aman” en Cusco, esta última auspiciada por UNICEF. En el sistema Sayhuite, la Gerencia de Gobierno Digital ha llevado actividades de apoyo a las alcaldesas mujeres para que puedan utilizar el sistema.

Como parte del trabajo administrativo de PNUD, en la revisión sustantiva de 2015 y en el plan de trabajo de 2016 se señaló que para los estudios de pre inversión del MAC se plantearían indicadores de género y medioambiente. Asimismo, en el Anexo V sobre modelo de diagnóstico social y ambiental de ambos documentos, se señala que Sayhuite y MAC Lima Este contribuirán al enfoque de derechos humanos / ciudadanía, a través de la mejora de los servicios que los gobiernos regionales y las agencias estatales brindan al ciudadano mediante estas plataformas. También se señala que Sayhuite incluiría indicadores sobre género y niñez, sin embargo, ello todavía no se ha integrado al sistema.

Pese a estos avances, hubiese sido deseable que el proyecto generase guías más explícitas para la inclusión de los enfoques en las acciones programadas. Estas se pudieron haber elaborado a través de consultorías específicas temáticas dentro del marco presupuestal del proyecto.

1. **Determinación de buenas prácticas**

La determinación de buenas prácticas está asociada a buenos desempeños en los cuatro criterios de evaluación priorizados por PNUD, así como en la inclusión de los enfoques de derechos humanos, territorialidad, género e interculturalidad.

En la siguiente tabla se presentan los principales hallazgos según la metodología propuesta a PNUD. Se ha otorgado un (1) punto por el cumplimiento de cada indicador. En el caso de efectividad, se ha dividido en dos sub-indicadores (cumplimiento, y relación entre resultado y actividad). En el caso de sostenibilidad, se ha otorgado un doble puntaje (2 puntos) sólo a las acciones consideradas de alta sostenibilidad. Para el caso de los enfoques priorizados, se ha otorgado un (1) punto a la presencia de al menos un enfoque por actividad.

Tabla 1: Principales componentes del proyecto según indicadores y enfoques

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Efectividad**  | **Eficiencia**  | **Pertinencia**  | **Sostenibilidad** | **Presencia de enfoques** | **Total** |
|  | *Cumplimiento*  | *Relación actividad/ resultado* | *Tiempo y cumplimiento de normas* | *Relevancia para PCM* | *Perspectivas de apropiación por stakeholders* | *DDHH, género territorialidad e intercultur.* | *Máximo: 7* |
| **Evaluaciones / AMC** | Alta (1) | Media (0.5) | Media (0.5) | Alta (1) | Baja (0) | Ninguno (0) | 3 |
| **Sayhuite** | Alta (1) | Alta (1) | Alta (1) | Alta (1) | Media (0.5) | Territorialidad, género (1) | 5.5 |
| **MAC** | Alta (1) | Alta (1) | Media (0.5) | Alta (1) | Alta (2) | DDHH, Intercultur., género (1) | 6.5 |
| **GORE/Muni Ejecutivo** | Alta (1) | Alta (1) | Alta (1) | Alta (1) | Alta (2) | Territorialidad (1) | 7 |
| **Mancomunidades** | Alta (1) | Alta (1) | Media (0.5) | Alta (1) | Media (0.5) | TerritorialidadIntercultur (1) | 5 |

Elaboración Nuestra

Por orden de puntaje de mayor a menor tenemos a:

5.1. GORE / MUNI Ejecutivo (7/7): las acciones incluidas en la actividad se cumplieron y mostraban una alta relación con el objetivo de articulación intergubernamental. La eficiencia de las actividades ha sido alta (el proyecto apoyó el primer GORE realizado en 2016, apenas empezado el nuevo gobierno), a la par que su pertinencia y sostenibilidad también es alta según lo que manifiestan los representantes de los gobiernos regionales entrevistados. Su ampliación a los Munis Ejecutivos demuestra que maneja un enfoque territorial.

5.2. Componente MAC (6.5/7): las acciones incluidas en la actividad se cumplieron y mostraban una alta relación con el resultado 3 sobre modernización. La eficiencia de la actividad fue media: los plazos administrativos no se cumplieron en su totalidad y hubo distintas interpretaciones sobre la normativa que regía la construcción del MAC Lima Este. La pertinencia es considerada alta para varios funcionarios de la actual gestión de PCM (respondía a un objetivo de políticas claro del Estado Peruano) y la sostenibilidad de la actividad es, sin duda, la más alta entre las actividades del proyecto por el alto respaldo político con el que cuenta. El componente MAC exhibe el uso de enfoques de interculturalidad (a través del *Aló MAC* en quechua) y, en menor medida, de género.

5.3. Sistema Sayhuite (5.5/7): las acciones incluidas en la actividad se cumplieron y mostraban una alta relación con el objetivo de modernización del Estado y articulación intersectorial e intergubernamental. La eficiencia de la herramienta es alta (se ha podido culminar la versión nacional y versiones regionales en cinco años) y su pertinencia como solución al problema de la dispersión de información es alta. Su sostenibilidad es media, no obstante: de nuestras conversaciones con gobiernos regionales pudimos notar que hay conocimiento de su existencia pero no se manifiesta un interés por utilizarlo sistemáticamente. Maneja claramente un enfoque de territorialidad y, en menor medida, de género.

5.4. Mancomunidades (5/7): las acciones incluidas en la actividad se cumplieron y mostraban una alta relación con el objetivo de mejora de las capacidades de inversión de los gobiernos subnacionales. La eficiencia del trabajo con las mancomunidades, no obstante, es media: pese al trabajo continuado por cinco años, sólo una minoría de mancomunidades puede presentarse exitosamente a concursos como el FONIPREL. La pertinencia del trabajo con mancomunidades es alta: para los funcionarios, la presentación de proyectos a través de mancomunidades garantiza inversiones de mayor importancia e impacto. No obstante, su sostenibilidad es media si tomamos en cuenta -además de que muchas sólo existen formalmente- que el próximo cambio de autoridades puede significar el quiebre de la memoria institucional sobre lo avanzado en los últimos años. Las mancomunidades manejan un enfoque de territorialidad y, en menor medida, de interculturalidad.

5.5. Evaluación de competencias transferidas / AMC (3/7): las acciones incluidas en la actividad se cumplieron; no obstante, mostraban una relación media con el resultado 1 del proyecto (“Competencias de gestión de los funcionarios públicos fortalecidas, a nivel regional y local”). De la evidencia aportada no queda claro que haya operado un fortalecimiento de las competencias de gestión de los funcionarios de gobiernos regionales, más aún con el cambio de gobierno de 2015. La eficiencia de la actividad es media: las evaluaciones tomaron mucho tiempo (tres años) pero no han contado con una metodología analítica ni han sido sólidamente sistematizadas como para que el conocimiento acumulado sea más y mejor utilizado. Mientras que la pertinencia de la evaluación es alta (a la luz de los avances en la trasferencia desde la década pasada), su sostenibilidad ha sido baja: ninguno de los gobiernos regionales entrevistados pudo dar una opinión informada sobre las mismas ni sobre las acciones de mejora continua. Asimismo, las evaluaciones no mostraron la aplicación de ninguno de los enfoques priorizados por PNUD.

1. **Conclusiones y Recomendaciones**
	1. **El proyecto funciona bien como apoyo a la iniciativa política de GOBIERNO a nivel de dos prioridades de ESTADO: descentralización y modernización.** Por ello, está sujeto a cambios de paquetes de actividades (a la forma como un gobierno desarrolla prioridades de Estado) asociados a cambio de gobierno

**Recomendamos** que, en futuras versiones del mecanismo de relación PNUD/PCM como el que sustenta el proyecto, cuando eventualmente se presenten cambios en la orientación de Gobierno que inducen cambios en líneas de actividad, será importante sustentar por escrito a través de una evaluación de lo hecho hasta el momento del cambio, las razones del mismo, su utilidad eventual y el sustento la nueva orientación: una “teoría del cambio” que acompañe la elección de políticas articuladas al proyecto y que enlace cada una de las actividades e indicadores del proyecto con los objetivos y resultados

* 1. **Las líneas de acción resultan más sostenibles cuando se atan a una norma legal reciente y operacionalizada en planes**: por eso hubo más continuidad en acciones de modernización (vinculadas a Ley de Modernización de Plan Nacional de Modernización) que en acciones de descentralización (basadas principalmente en legislación sustantiva como la ley de bases de la descentralización o las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades que no están operacionalizadas para un periodo acotado.

**Sugerimos** la importancia de sustentar en lo posible, líneas de actividades este tipo de instrumentos, especialmente en el caso de la SD.

* 1. **Algunos de los productos del proyecto destacan por su alta efectividad, eficiencia, sostenibilidad y pertinencia**, particularmente los GORE y MUNI Ejecutivos como estrategia intergubernamental que llena un vacío muy importante, y el Centro de Mejor Atención al Ciudadano que lleva los avances de modernización del Estado directamente a las personas.

**Recomendamos** entusiastamente su continuidad

* 1. **Para las evaluaciones de competencias transferidas, hubo un atiborramiento de información cuyo diseño metodológico fue débil. Esta información no ha sido sistematizada, ni utilizada por otras oficinas del Estado**. El caso más evidente fue el de las encuestas a sociedad civil cuyo muestreo no fue probabilístico. Por ello, la información terminó siendo obsoleta, poco tiempo después de realizada la aplicación de cuestionarios.

**Se recomienda** utilizar otros métodos de recolección de información (por ejemplo, una encuesta nacional probabilística o integrar puntuales preguntas en las Encuestas Nacionales que se realizan habitualmente) para conocer la opinión de la ciudadanía sobre el uso de los servicios públicos.

* 1. **Las evaluaciones de competencias transferidas fueron un esfuerzo demasiado grande para la PMC durante tres años para que luego el proceso de diseño e implementación de las AMC quedara en manos de los sectores**. El esquema de incentivos de las AMC contenido en la Resolución 009-2015-PCM/SD era perverso: obligaba a los sectores a avanzar medidas por las que luego la Secretaría de Descentralización los supervisaría. De allí que no haya habido incentivos para que los sectores avancen más allá de la etapa de diseño de las AMC (etapa 3 de 9)

**Se recomienda** que las iniciativas de trabajo intersectorial e intergubernamental sean acotadas a un mandato de gobierno regional de manera que al término de este se pueda realizar una evaluación conjunta y preparar la transferencia al siguiente en caso la iniciativa continúe. Por otro lado, actividades con la prevista con 9 etapas y diversos actores (25 gobiernos regionales –de alta diversidad entre ellos- y diferentes ministerios), tienen mucho riesgo de incumplimiento y de falta de continuidad, así como dificultad de monitoreo. En caso de que la actividad requiera de la intervención directa de otros sectores, se requieren instrumentos más fuertes de compromiso.

* 1. **La ausencia de memoria institucional ha sido un problema para una evaluación completa del proyecto.** Hasta la fecha de cierre de esta consultoría, no hemos recibido los diagnósticos trabajados durante los primeros años del proyecto (2010-2012), los que se encontraban guardados en el archivo de PCM. Cambios institucionales, por otro lado, como el cambio del ROF de la PCM que introduce cambios importantes en las funciones y actividades de sus oficinas, acarrean también problemas de memoria institucional, máxime si el personal, además, rota.

**Se recomienda** una mejor disposición del material trabajado, que permita su fácil acceso, y aplicamos aquí también la Recomendación asociada a la conclusión 5.1.

* 1. **En lo referente al MAC Lima Este, ha habido problemas vinculados a percepciones distintas sobre las disposiciones contractuales que rigen la relación entre PCM y PNUD**

**Se sugiere** explorar la posibilidad de que haya una supervisión conjunta entre PCM y PNUD sobre el contratista para evitar problemas, de tal manera que sólo frente a la aprobación conjunta de ambos se desembolsen los pagos. Se podría establecer un “comité de gestión de los avances físicos y financieros” como mecanismo concertado que apoye la ejecución presupuestal y física. Otra opción podría pasar porque la supervisión recaiga en el usuario, en tanto que la ejecución está manos de PNUD. En cualquier caso, es ineludible que PNUD y PCM puedan sostener conversaciones pronto sobre sus expectativas en el cumplimiento financiero y operativo de sus futuros proyectos

* 1. **Las actividades de apoyo a la coordinación interinstitucional en el período 2010-2016 fueron las más dispersas y por ende las menos articuladas a la consecución de un resultado específico**. En concreto, no se especifica cómo las consultorías y acciones encargadas en temas tan disímiles se tradujeron en políticas que apoyaran dicha coordinación, más allá de apoyos puntuales.

Se recomienda una mejor articulación de futuros componentes de coordinación interinstitucional a una “teoría de cambio” que brinde cierto “anclaje” de las actividades en torno al objetivo que se quiere lograr. Sin embargo, años después, los GORE sí han sido positivos en el acercamiento del gobierno central con los gobiernos subnacionales.

* 1. **A pesar de la alta calidad de Sayhuite, el sistema está poco posicionado entre las instituciones nacionales, los gobiernos regionales y locales.** Estas oficinas siguen utilizando principalmente sus propios métodos de recolección y fuentes de información espacial.

Para ello, recomendamos diseminar su uso entre las nuevas autoridades subnacionales que asumirán funciones desde el próximo año mediante documentos que expliquen el sistema y eventuales concursos de uso de la información contenida. Difundir en otros sectores que manejan información, como la academia, puede también redundar en su mayor uso en el Estado

* 1. **Importancia de que el uso de enfoques priorizados esté explicitado en los reportes del proyecto.** Si bien hemos encontrado evidencia del uso de enfoques priorizados por PNUD en los planes de trabajo de 2016, en la implementación de las actividades no queda claro que este uso haya sido a propósito de una directiva explicita por parte de las secretarías de PCM de integrar los enfoques de derechos humanos, territorialidad, género o interculturalidad.

Se recomienda que los reportes anuales de futuros proyectos a PNUD incluyan un acápite específico sobre cómo durante el año se han integrado los enfoques a la implementación de dichas actividades. Eventualmente esto requerirá de la elaboración de consultorías que sirvan de guía a la inclusión de estos enfoques para el trabajo de las secretarías de Gestión Pública, Descentralización y Gobierno Digital.

1. **Anexo**
	1. **Entrevistas realizadas**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Nombre** | **Cargo** | **Fecha** |
| 1 | Leonor Suárez | Oficial de gobernabilidad PNUD | 4 de julio de 2018 |
| 2 | Marco Iván Rodríguez | Especialista en el Registro de Mancomunidades | 12 de julio de 2018 |
| 3 | Omar Corilloclla | Especialista en Políticas de Desarrollo Territorial - Secretaría de Descentralización | 12 de julio de 2018 |
| 4 | Edgardo Cruzado | Secretario de Descentralización | 13 de julio de 2018 |
| 5 | Sandra Nuñez | Subsecretaría de Articulación Regional y Local | 13 de julio de 2018 |
| 6 | Sara Arobés | Subsecretaria de Simplificación y Calidad Regulatoria | 13 de julio de 2018 |
| 7 | Janet Noborikawa | Subsecretaria de Calidad de Atención al Ciudadano de la Secretaría de Gestión Pública | 17 de julio de 2018 |
| 8 | María Inés Contreras | Profesional Responsable de Centros MAC - Secretaría de Gestión Pública | 17 de julio de 2018 |
| 9 | Mayen Ugarte | Secretaria de Gestión Pública | 17 de julio de 2018 |
| 10 | Jorge Quispe | Coordinador MAC Lima Este | 18 de julio de 2018 |
| 11 | Dony Chumpitaz | Secretaría de Gobierno Digital | 18 de julio de 2018 |
| 12 | Juan Aguilar | Gerente de desarrollo social - Gob Reg Piura | 31 de julio de 2018 |
| 13 | Helen Luna  | Gerenta de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial - Gob Reg Piura | 31 de julio de 2018 |
| 14 | Jilmer Benites  | Subgerente de desarrollo institucional - Gob Reg Piura | 31 de julio de 2018 |
| 15 | Aurora Torrejón | Gerenta de Desarrollo Social - Gob Reg San Martín | 3 de agosto de 2018 |
| 16 | Roberto López | Secretario General Gobierno Regional de San Martín | 3 de agosto de 2018 |
| 17 | Owen Salas  | Gobierno Regional del Cusco | 8 de agosto de 2018 |
| 18 | Mariana Llona | Ex Secretaria de Gestión Pública | 9 de agosto de 2018 |

**Mesa de comentarios al informe preliminar (24 de agosto de 2018)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1** | Leonor Suárez | Oficial de gobernabilidad PNUD |
| **2** | Juana Kuramoto | Secretaría de Descentralización |
| **3** | Janet Noborikawa | Subsecretaria de Calidad de Atención al Ciudadano de la Secretaría de Gestión Pública |
| **4** | Dony Chumpitaz | Secretaría de Gobierno Digital |
| **5** | Lidia Valverde | Secretaría de Descentralización |
| **6** | Caterina Oliva-Monti | Oficial de PNUD |

## **6.2 Documentos revisados**

1. Documentación oficial del proyecto
2. PNUD-PCM (2010). *Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Modernización del país*. Proyecto original.
3. PNUD-PCM (2010) *Plan de trabajo 2011*.
4. PNUD-PCM (2012) *Plan de trabajo 2012*.
5. PNUD-PCM (s/f) *Plan de trabajo 2013*.
6. PNUD-PCM (2014) *Plan de trabajo 2014*.
7. PNUD-PCM (2016) *Plan de trabajo 2016*.
8. PNUD-PCM (2017) *Plan de trabajo 2017*.
9. PNUD-PCM (2011) *Revisión Sustantiva*.
10. PNUD-PCM (2013) *Revisión Sustantiva*.
11. PNUD-PCM (2015) *Revisión Sustantiva*.
12. PCM (2013) *Reporte anual del proyecto 2012*.
13. PCM (2014) *Reporte anual del proyecto 2013*.
14. PCM (2015) *Reporte anual del proyecto 2014*.
15. PCM (2016) *Reporte anual del proyecto 2015*.
16. PCM (2017) *Reporte anual del proyecto 2016*.
17. PCM (2018) *Reporte anual y final del proyecto 2017*.
18. Fuentes primarias y planes
19. *Discurso del Presidente Constitucional de la República, Ingeniero Martín Alberto Vizcarra Cornejo, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 2018*,
20. Mancomunidades municipales inscritas hasta 2018 (documento en Excel)
21. Mancomunidades regionales inscritas hasta 2018 (documento en Excel)
22. Relación de consultorías proyecto PNUD 00059451 - 2014 al 2017 (documento en Excel)
23. Instructivo cartografía Sayhuite.
24. Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales

y Locales del año 2009 y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización (Decreto Supremo Nº 047-2009-PCM)

1. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo Nº 004-2013-PCM)
2. Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos” (Resolución Ministerial Nº 335-2012-PCM)
3. Plan de implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016.
4. OTME (2015). *Lineamiento generales para la determinación e implementación de las Acciones de Mejora Continua de los Servicios Públicos* (Resolución SD 009-2015-PCM/SD)
5. Plan Regional de Desarrollo de Capacidades del Gobierno Regional de San Martín.
6. Fuentes secundarias
7. Remy, M.I. (2013) *Sistematización del marco normativo de acción y propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. PRODES-USAID
8. OECD (2016). *Perú. Gobernanza Integrada para un Crecimiento Inclusivo*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública.
9. Consultorías del proyecto

Generales

1. (2016) Contrato y documentos FACE135, FACE173, FACE245 y FACE 246 del consultor Carlos Quispe Cajas en el marco del contrato para brindar asistencia técnica a la Secretaría de Descentralización.
2. (2017) Contrato y documentos FACE054-2017, FACE078-2017, FACE095-2017y FACE096-2017 del consultor Víctor Rojas González en el marco del contrato para la sistematización de información referida al Estado y percepción de los servicios públicos a nivel regional.
3. Corilloclla, Omar (2017) *Servicio de diagnóstico de la situación actual de las mancomunidades*. Informe final
4. Paulini, Javier (2017). *Análisis y evaluación de las actividades realizadas por la Secretaría de Descentralización y elaboración de la nueva hoja de ruta de la Secretaría de Descentralización*. Informe final.
5. Talledo, Francisca (2014) *Informe consolidado sobre el proceso de inducción para la participación activa de los gobiernos regionales en la implementación de las acciones de mejora continua.* V entregable.

Para la región Cusco:

1. (2013) Contrato, TDR y entregables 1, 2 y 3 del consultor Urbano Nelson Quiroz Saldaña.
2. (2014) Productos 1, 2 y 3 de la consultora Martha Chumpitaz Vásquez
3. (2015) Contrato y documentos SDP 114, SDP 140, SDP 187, SDP 187\_2 y SDP 227 del consultor Carlos Quispe Cajas.

Para la región Piura

1. (2013) Contrato, TDR y entregables 1, 2 y 3 de la consultora Rosa de Fátima Díaz
2. (2014) Productos 1, 2 y 3 de la consultora Francisca Talledo Reyes
3. (2015) Contrato y documentos SDP115, SDP149 y SDP228 del consultor Juan Peña Díaz.
1. Javier Velásquez, José Antonio Chang y Rosario Fernández (2010-2011), Salomón Lerner, Oscar Valdés, Juan Jiménez, César Villanueva, René Cornejo, Ana Jara y Pedro Cateriano (2011-2016) Fernando Zavala y Mercedes Araoz (2016-2017). [↑](#footnote-ref-2)
2. Los documentos iniciales mencionan al VRAE, no al VRAEM (el VRAE es el Valle de los Ríos Apurímac y Ene; luego se agrega a esta zona el ámbito del valle del Mantaro y deviene VRAEM). En esta evaluación, y por acuerdo con PNUD, no ahondamos en el desempeño del proyecto respecto a este resultado (resultado 2 según el plan original) aunque hacemos menciones ocasionales al mismo cuando de su aplicación se desprendan recomendaciones para el trabajo futuro entre PCM y PNUD. [↑](#footnote-ref-3)
3. Remy, M.I. (2013) *Sistematización del marco normativo de acción y propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. PRODES-USAID, p. 17 [↑](#footnote-ref-4)
4. Aunque con funciones muy distintas, como veremos. [↑](#footnote-ref-5)
5. En el caso de Cusco, la entrevista no pudo ser presencial porque la compañía aérea canceló vuelos dos días consecutivos. [↑](#footnote-ref-6)
6. Sólo hemos recibido los reportes desde el año 2012 en adelante, por lo que no incluimos información del 2010 y 2011. [↑](#footnote-ref-7)
7. Sólo hemos recibido los reportes a PNUD desde el año 2012 en adelante, por lo que no incluimos información de los años 2010 y 2011. [↑](#footnote-ref-8)
8. Art. 2 D.S. 047-2009-PCM [↑](#footnote-ref-9)
9. Plan de Supervisión, *El Peruano*, 29/12/12, 483573 [↑](#footnote-ref-10)
10. Consultoría de Javier Paulini, pp. 16-17 [↑](#footnote-ref-11)
11. De la actual gestión de PCM, sólo la Sra. Mixi Martínez conoce del papel de esta oficina en el proceso de evaluación. Lamentablemente, no pudimos entrevistarla porque está de licencia médica. [↑](#footnote-ref-12)
12. Consultoría de Carlos Quispe Cajas (2015). Regiones Amazonas, Cusco, Madre de Dios y San Martín. Código FACE135, p. 23. [↑](#footnote-ref-13)
13. Pese a estas limitaciones sí se hizo un esfuerzo de sistematización a través de la consultoría de la Sra. Francisco Talledo en 2014. Por ejemplo, del total de las encuestas aplicadas a sociedad civil en 2014, la evidencia mostraba que la asistencia de los niños entre 6 a 11 años a la escuela primaria era regular o buena (84%), 43% señala que el número de docentes es insuficiente y 53% afirma que la educación primaria había mejorado en los últimos cinco años (66% en el caso de Piura y 58% en el caso de Cusco). Los departamentos con las opiniones más negativas sobre la educación primaria fueron Madre de Dios, Huánuco, Ayacucho y Cajamarca, en ese orden. Según el informe de la consultora para educación, las evaluaciones de los servicios y las percepciones de los usuarios no necesariamente coinciden: hay regiones que salen mal en la evaluación (Loreto) pero cuyos usuarios mayoritariamente no ven su situación como mala. Consultoría de Francisca Talledo. V entregable consultoría 2014. [↑](#footnote-ref-14)
14. Según el reporte de actividades al proyecto de 2016, con el “Memorando múltiple 107-2016-PCM/OGA se paralizó la contratación de bienes, servicios y consultoría así como el desarrollo de talleres y eventos. Lo cual limitó el desarrollo de las actividades programadas”. [↑](#footnote-ref-15)
15. Consultoría de Carlos Quispe Cajas (2016). Código FACE135, p. 40. [↑](#footnote-ref-16)
16. Es importante hacer una diferenciación entre fortalecimiento de capacidades institucionales (que trabaja la PCM) con fortalecimiento de las capacidades individuales de los funcionarios (que pasó a ser competencia de SERVIR). [↑](#footnote-ref-17)
17. Revisión sustantiva 2013, p. 10 [↑](#footnote-ref-18)
18. Entre sus recomendaciones, OECD señala: “fortalecer la capacidad de coordinación a nivel central y regional estableciendo un apoyo institucional en cada región (por ejemplo a través de una Agencia de

Desarrollo Regional en cada región o el apoyo a un clúster de regiones), compuesto por funcionarios del gobierno central y regional para facilitar un enfoque basado en la asociatividad para el desarrollo regional y mejorar la coordinación a nivel regional entre la región y el gobierno central”. En: OECD (2016). *Perú. Gobernanza Integrada para un Crecimiento Inclusivo*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, p. 197. [↑](#footnote-ref-19)
19. *Discurso del Presidente Constitucional de la República, Ingeniero Martín Alberto Vizcarra Cornejo, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 2018*, p. 25. [↑](#footnote-ref-20)
20. Ya que no nos centramos en estas actividades, puede encontrarse su descripción completa en el Anexo 2. [↑](#footnote-ref-21)
21. Según la Secretaría de Gestión Pública, existe un estudio del Ministerio de Vivienda (al cual no tuvimos acceso) que demuestra los ahorros que un MAC significa para las entidades participantes. [↑](#footnote-ref-22)
22. Entrevista con Mayen Ugarte. [↑](#footnote-ref-23)
23. “Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro” [↑](#footnote-ref-24)
24. Plan de trabajo 2014, p. 266 [↑](#footnote-ref-25)