



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

ESTUDIO DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS DE PERU

SEPTIEMBRE 2016

RESUMEN EJECUTIVO



Foto: <https://www.devida.gob.pe>

Esta publicación fue producida a solicitud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue preparada de manera independiente por AC Pública SAC, consultores de Partners for Global Research and Development LLC (PGRD), bajo contrato N° AID-527-C-13-00002

PROPÓSITO Y PREGUNTAS DEL ESTUDIO

El propósito de este estudio es identificar las necesidades de fortalecimiento institucional de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) en su rol de liderazgo en la implementación de políticas, programas y actividades en el eje de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS)¹. Así mismo, el estudio busca proponer recomendaciones factibles e identificar lecciones aprendidas para ser incorporadas por la nueva estrategia de cooperación entre el Perú y los Estados Unidos.

El estudio está centrado en tres interrogantes principales: con la primera se busca identificar las necesidades de fortalecimiento institucional de DEVIDA para cumplir su mandato en el eje de desarrollo alternativo integral y sostenible; con la segunda se investiga cómo influyen las condiciones internas y del contexto en el desarrollo de DEVIDA; y con la tercera se examina la contribución de la cooperación (en particular USAID) al fortalecimiento institucional de DEVIDA. Todas las preguntas se responden analizando al objeto de estudio, DEVIDA, como entidad del Estado que responde a un mandato legal en el marco de la problemática propia de la gestión pública.

El eje de DAIS, que es materia de este estudio, involucra las actividades que aportan al DAIS ya sea a través del Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS) como por fuera de él; incluso, las actividades que USAID y sus operadores ejecutan bajo su estrategia de desarrollo alternativo.

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La producción, consumo y tráfico ilícito de drogas constituyen un problema que, desde los años 80, amenaza al Estado peruano. El cultivo de coca se promueve en zonas donde la agricultura es precaria y persisten altos niveles de pobreza. En 2013 existían 49,800 hectáreas de coca y en promedio el 47% de la población en las zonas cocaleras era pobre, siendo el aspecto más preocupante detrás de estas cifras la dependencia que las economías locales tienen del cultivo de coca.

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) es la entidad pública, adscrita al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de diseñar y conducir la política nacional de lucha contra las drogas de manera articulada y con la participación activa de las otras entidades del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Como parte de la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD) se han implementado cuando menos tres variantes de desarrollo alternativo. Primero, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) enfatiza en su estrategia la asociatividad de los pequeños agricultores y dar mayor valor agregado a los productos agrícolas. Segundo, USAID Perú aplicó el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) que enfatiza un enfoque de mercado (nacional e internacional), servicios sociales y obras de infraestructura complementarias. Tercero, la cooperación alemana con el Programa de Desarrollo Alternativo de Tocache y Uchiza (PRODATU) enfatiza la industrialización de los productos agrícolas, la formalización de los pequeños agricultores y el financiamiento.

Los tres modelos han sido un insumo importante recogido por DEVIDA en el desarrollo del Modelo San Martín, el cual es la base del diseño del programa presupuestal PIRDAIS. Este programa es actualmente la mayor fuente de inversión en DAIS y sus recursos provienen principalmente del tesoro público. Tiene como ámbito de acción a todas las zonas de influencia cocalera del Perú y sus actividades son:

- Capacitación y asistencia técnica en buenas prácticas de producción agrícola.
- Mantenimiento de caminos vecinales.
- Formalización y titulación de predios rurales.

¹ Resulta oportuno remarcar que el estudio se orienta a la intervención en Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) definida en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD), la cual no necesariamente abarca las mismas actividades y componentes que la estrategia de Desarrollo Alternativo (DA) de USAID.

>>CONTEXTO Y ANTECEDENTES

- Promoción de la inversión privada.
 - Atención a la población en pre y post erradicación.
 - Capacitación y sensibilización para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
 - Promoción de la asociatividad.
 - Gestión del programa.
 - Transferencia de recursos para la ejecución de proyectos de inversión.
 - Transferencia de recursos para la ejecución de actividades.
-

METODOLOGÍA Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

El estudio se desarrolló en cuatro etapas: preparación, recolección de información, análisis y producción del informe final. En la etapa de preparación se realizaron 13 entrevistas exploratorias que permitieron diseñar los instrumentos de recolección de información a utilizarse en el trabajo de campo. En la etapa de recolección de información, fueron conducidas 33 entrevistas semi-estructuradas², tres talleres participativos (con funcionarios de DEVIDA, operadores de USAID y con representantes del Consejo Directivo³) y una encuesta virtual⁴ a funcionarios de DEVIDA. Para limitar sesgos en las respuestas, se aplicaron preguntas adicionales de contraste. De otro lado, con respecto a los instrumentos y en particular al *Institutional Development Framework* (IDF)⁵, el equipo consultor adecuó los criterios de la herramienta para aplicarla sobre una entidad pública como DEVIDA. Finalmente, en la etapa de análisis se contrastó e integró información de los distintos instrumentos (cadena de valor, IDF, FODA⁶, análisis de involucrados y de redes). Los hallazgos se produjeron sobre la base de los consensos encontrados en los distintos instrumentos y del contraste de las divergencias con información secundaria de sustento. Los equipos de PGRD y USAID brindaron su retroalimentación a estos hallazgos y al enfoque del estudio.

Cabe resaltar que la cadena de valor del DAIS que implementa DEVIDA (en coordinación con las otras entidades del Estado) es la guía que articula todo el análisis del presente estudio, además de constituirse por sí misma en parte de los hallazgos. El análisis FODA y de desarrollo institucional de DEVIDA se realizó en atención a los roles que cumple la entidad en la cadena. Por su parte, el análisis de redes y actores, que sirve para analizar las relaciones institucionales de DEVIDA, se enfocó en las etapas que conforman la cadena.

2 Entrevistados durante el trabajo de campo: 27 funcionarios de DEVIDA (sede central y oficinas desconcentradas en San Martín, Huánuco y Ayacucho), 3 funcionarios del gobierno central (MINAGRI y MEF), 52 funcionarios o autoridades de las direcciones regionales de agricultura y gobiernos locales en el ámbito de las oficinas desconcentradas, y 7 representantes de los operadores, USAID y UNODC.

3 Solo participaron representantes de 3 de las 9 entidades que conforman el Consejo Directivo de DEVIDA (MINSA, MINDEF y MININTER).

4 A la redacción del informe se contaron con 8 encuestas resueltas por los funcionarios de DEVIDA.

5 IDF: Herramienta de análisis empleada por USAID para evaluar el nivel del desarrollo institucional de una organización, típicamente una organización sin fines de lucro.

6 Análisis FODA: Herramienta de análisis que estudia las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para entender las capacidades de la organización y a su entorno.

HALLAZGOS

DEVIDA logra obtener resultados en la intervención en DAIS debido a la experiencia de su equipo, el apoyo político y presupuestario del gobierno, la articulación y coordinación con gobiernos subnacionales a través del PIRDAIS y al apoyo de la cooperación internacional en las intervenciones y en el fortalecimiento institucional de la entidad. En específico, el apoyo de USAID ha sido importante porque de manera sostenida ha estado presente, incluso cuando DEVIDA se denominaba Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS), antes de 2002, aportando en el fortalecimiento de sus capacidades y actividades, en temas como:

- Lograr el tránsito de DEVIDA de ser subsidiada por la cooperación a ser autofinanciada (recursos del Estado).
- Transferencia de conocimiento.
- Transferencia de sistemas de monitoreo.
- Contribuir a aumentar la cantidad de especialistas en desarrollo alternativo gracias a la formación y experiencia que adquiere el personal de sus operadores. En algunos casos este personal pasa luego a trabajar a DEVIDA.
- Financiamiento de los Planes Operativos de Reforzamiento Institucional (PORI), que incluyen potenciar la infraestructura tecnológica de DEVIDA, ejecución de los planes de capacitación y comunicación, entre otros.
- Ampliación de la cobertura del DAIS mediante la intervención de los operadores de USAID.
- Acompañamiento de los procesos logísticos y financiamiento de actividades de intervención directa en DAIS.

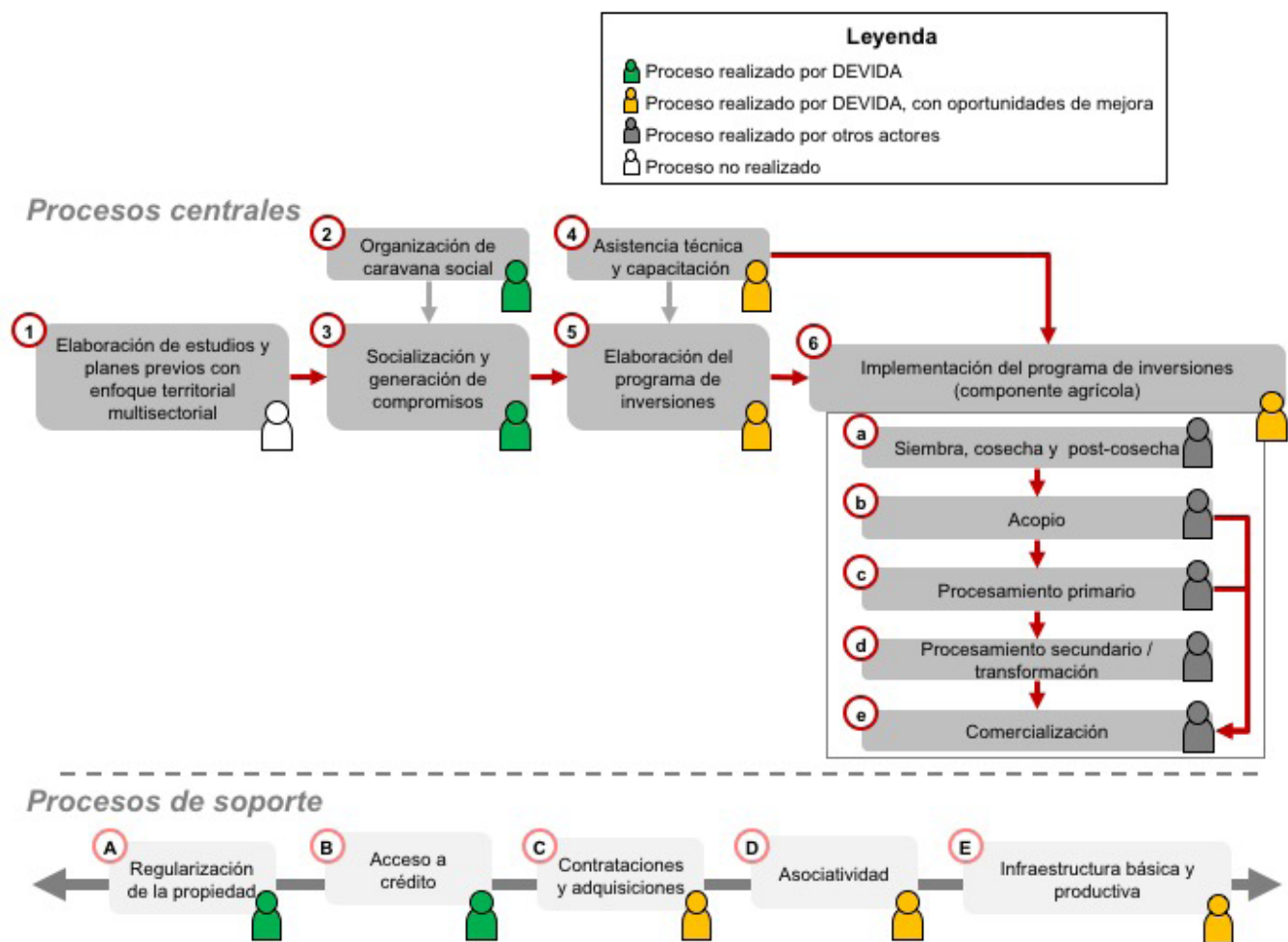
No obstante los resultados obtenidos, DEVIDA tiene oportunidades de mejora que permitirán consolidar las intervenciones en DAIS y generar un modelo óptimo de intervención adaptable incluso a otros cultivos o actividades productivas que reemplacen a los cultivos ilícitos.

El estudio desarrolla la cadena de valor ideal del DAIS construida a partir de la cadena que se infiere de las actividades y proyectos ejecutados actualmente, de las necesidades y mejoras recogidas de los funcionarios de DEVIDA y, de la normativa que se desprende de sus documentos legales y de gestión. La cadena de valor ideal del DAIS permite identificar las oportunidades de mejora en relación a las fortalezas, debilidades y el desarrollo institucional de la entidad, así como respecto de los actores y las relaciones presentes y ausentes.

La cadena de valor establece dos roles para DEVIDA: el rector⁷ y el ejecutor. El rol rector es el principal y de cumplimiento exclusivo por la entidad, y comprende el desarrollo normativo de las políticas, así como la coordinación y articulación con las entidades del Estado para el cumplimiento de las mismas. Asimismo, las entidades rectoras de política deben realizar el seguimiento para garantizar la participación de otras entidades y agentes en la sensibilización, planificación y ejecución de los proyectos y actividades enmarcados en el DAIS. El rol ejecutor es importante pero secundario y abarca la implementación directa en actividades como la sensibilización, asistencia técnica a los agricultores, asistencia técnica a gobiernos subnacionales y formulación de proyectos de inversión pública. El rol ejecutor no es de competencia exclusiva de DEVIDA e incluso puede ser encargado a terceros especializados.

⁷ Rol rector es aquel que tiene las entidades del Poder Ejecutivo que norman determinadas políticas que son aplicadas por entidades de los tres niveles de gobierno. Rol ejecutor, en contraste, es aquel que cumplen las entidades que tienen la obligación de implementar determinadas acciones definidas en sus documentos de gestión (principalmente, el Reglamento de Organización y Funciones).

FIGURA 1. CADENA DE VALOR IDEAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE



El cumplimiento de ambos roles se ve afectado por los factores internos (fortalezas y debilidades) y los factores externos (oportunidades y amenazas) a la entidad. Así, se puede determinar que la entidad se encuentra en la etapa de “expansión y consolidación” dentro de la escala del IDF⁸. Esto implica que DEVIDA está logrando resultados en el DAIS, aunque existen oportunidades de cara a la consolidación de la entidad y lograr la propia sostenibilidad de las intervenciones en DAIS.

FIGURA 2. ETAPAS DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE CADA DIMENSIÓN DEL IDFY SUS ASPECTOS PRINCIPALES



Cada proceso en la cadena de valor se ve influenciado por los actores presentes y ausentes. Incluso, la ausencia de ellos genera el primer cuello de botella: la falta de alineamiento o diferentes prioridades de las entidades y/o autoridades. Específicamente, existe un grupo heterogéneo de actores con los cuales se debe mantener buenas relaciones, conformado por las cooperativas y asociaciones de agricultores, la PCM, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), gobiernos subnacionales, cooperantes, Ministerio del Interior (MININTER) y Ministerio de Agricultura (MINAGRI). Actualmente las relaciones con ellos son de las mejores entre todas las evaluadas, aunque existen espacios de mejora. Por ejemplo, el MINAGRI percibe que las actividades de DEVIDA interfieren o se sobreponen con las suyas. Por otro lado, el ministerio dirige la reconversión productiva de cultivos ilícitos en el VRAEM donde se establece un enfoque de intervención distinto al que DEVIDA impulsa con el DAIS.

En línea con lo anterior, el análisis de las relaciones entre los actores y DEVIDA evidencia la capacidad de coordinar y articular las intervenciones con los gobiernos subnacionales. Parte de esto se explica porque DEVIDA a través del

8 La etapa de “consolidación y expansión” es la tercera de las cuatro etapas que considera el IDF.

>>HALLAZGOS

PIRDAIS les transfiere recursos para la ejecución de actividades y proyectos, lo que genera un incentivo para dichas entidades en establecer y mantener una relación armoniosa con DEVIDA. En el extremo contrario, existen pocos incentivos y obligaciones para que los sectores (ministerios y sus organismos públicos descentralizados) trabajen de manera coordinada con DEVIDA, por lo cual no existen intervenciones con un enfoque territorial de carácter multisectorial.

Otros cuellos de botella encontrados en la cadena de valor son: i) las insuficientes capacidades y/o recursos de los gobiernos subnacionales, las que se expresan en los problemas de formulación y ejecución de los proyectos y actividades; ii) el enfoque básicamente agroproductivo en las intervenciones, dejando en segundo plano la asociatividad, la comercialización, entre otros de los eslabones de la cadena de valor que le dan sostenibilidad a la intervención; y iii) deficiencias en las estrategias de asociatividad y cooperativismo de los agricultores, donde por un lado los agricultores no perciben a la asociatividad como beneficiosa y por otro lado las cooperativas requieren mayores capacidades para consolidarse.

CONCLUSIONES

- DEVIDA ha logrado resultados importantes en el DAIS en términos de cobertura e incremento de los ingresos de los beneficiarios, a pesar de las limitaciones y oportunidades de mejora que existen en la entidad y en el modelo de intervención. El apoyo de la cooperación internacional y sobre todo de USAID ha sido determinante.
- El aporte de USAID en el fortalecimiento de capacidades ha generado resultados sostenibles como el empoderamiento político y aumento presupuestal en la entidad, el sistema de monitoreo, la actualización de la estructura orgánica, entre otros.
- El apoyo directo de USAID a actividades en el DAIS ha sido importante pero no produce resultados sostenibles en DEVIDA sino resultados inmediatos.
- El principal factor limitante del programa de fortalecimiento institucional actual de USAID, y que a su vez se encuentra en capacidad de controlar, radica en que está incluyendo el financiamiento de algunas actividades y gastos que no podrán generar los resultados sostenibles que se esperan del programa de fortalecimiento.
- DEVIDA se encuentra a la mitad de la etapa “expansión y consolidación” (tercera de cuatro etapas), en mérito al conocimiento y alineamiento del personal a la misión institucional, la delegación adecuada de decisiones administrativas, la utilización de planes de trabajo que orientan el quehacer en la entidad, el personal dispuesto para la intervención actual en DAIS, la disponibilidad y manejo de mayores recursos financieros en los últimos años, los controles financieros implementados y los procesos de auditoría externa periódica, así como por la capacidad y experiencia en el trabajo con agricultores, comunidades y gobiernos subnacionales.
- Aun así, estos y otros aspectos en todas las dimensiones pueden ser potenciados para llevar a DEVIDA a la etapa de “sostenibilidad”, resumidos en las siguientes necesidades de fortalecimiento institucional:
 - Fortalecer la rectoría, logrando los mecanismos para el alineamiento de las prioridades de los sectores y gobiernos subnacionales a la política nacional de lucha contra las drogas.
 - Contar con documentación que genere conocimiento sobre las intervenciones en DAIS y experiencias previas para una toma de decisiones en base a evidencia. Esta información permitirá:
 - > Evaluar objetivamente los resultados obtenidos.

>>CONCLUSIONES

- > Ampliar el enfoque de la estrategia con indicadores que midan aspectos relacionados a la sostenibilidad de los resultados.
- > Establecer mecanismos de mejora continua y retroalimentación con agricultores, entidades ejecutoras y entidades aliadas.
- Evaluar cultivos y actividades productivas adicionales a los actuales en la sustitución de cultivos ilícitos.
 - Mejorar las capacidades propias y de los gobiernos subnacionales para la ejecución de las actividades y proyectos financiados con recursos de DEVIDA en el marco del PIRDAIS, incidiendo en la planificación, formulación, ejecución, control y evaluación.
- Las necesidades de fortalecimiento institucional recogen la evidencia sobre el impacto que ejercen otros actores sobre DEVIDA y la intervención en DAIS, reconociendo que el alineamiento de prioridades potencia la intervención y favorece su sostenibilidad.
- DEVIDA tiene dos roles en la cadena de valor actual y en la ideal sobre el DAIS: el rol rector y el rol ejecutor.
 - El rol rector es el principal y de cumplimiento exclusivo por DEVIDA.
 - El rol ejecutor es importante pero secundario, compartido con otras entidades y tercerizable en operadores especializados.
 - No es viable ni recomendable que DEVIDA conforme unidades ejecutoras (por los recursos financieros y capacidades necesarias) ni proyectos especiales (por la naturaleza temporal de los mismos).

RECOMENDACIONES

Para atender a los problemas y oportunidades identificadas, se sugiere implementar un Programa de Desarrollo de Capacidades para asegurar que DEVIDA y los ejecutores cumplan adecuadamente su rol en la cadena de valor; y esta se acerque a la cadena de valor ideal del DAIS que se ha identificado, asegurando la sostenibilidad de las intervenciones. Un medio para medir los resultados del Programa será la evaluación de todos los aspectos del IDF que actualmente ubican a DEVIDA en la etapa de “en expansión y consolidación” y que deberían ubicarla en la etapa de “sostenibilidad”.

El Programa incluye cinco componentes que responden a las necesidades de fortalecimiento institucional de DEVIDA y se complementan entre sí, razón por la cual se debe considerar la implementación de todos ellos y no priorizar solo algunos.

El Programa comprende al rol rector y ejecutor de DEVIDA. En el caso del rol ejecutor, se recomienda que DEVIDA continúe con las actividades en donde ha logrado experiencia y liderazgo en tanto se sistematiza los modelos de intervención para que estos puedan encargarse por completo a instituciones que acrediten las capacidades necesarias (sectores, gobiernos subnacionales o terceros especializados).

A continuación se enumeran los componentes y actividades que conforman el Programa.

Componente I: Fortalecer el rol rector

- Actualizar la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas.
- Elaborar un estudio para delimitar incentivos en los tres niveles de gobierno y buscar su aprobación en la Ley Anual de Presupuesto.
- Desarrollar la Política Nacional de Obligatorio Cumplimiento y buscar su aprobación.

Componente II: Modelo de desarrollo alternativo integral y sostenible – DAIS

- Elaborar estudios para identificar y optimizar los procesos de la cadena de valor, con énfasis en los procesos de planeamiento y ejecución multisectorial y multinivel.
- Elaborar guías e instructivos de procesos optimizados de la cadena de valor.
- Aprobar y publicar la cadena de valor del DAIS.
- Elaborar planes multisectoriales y multiniveles con enfoque territorial a nivel de cada zonal.

Componente III: Gestión por procesos y capacidad de la organización

- Optimizar los procesos institucionales alineados a la cadena de valor ideal del DAIS, con énfasis en adquisiciones, presupuesto, monitoreo, comunicación interna y gestión de conocimiento.
- Generar formatos, metodologías y procedimientos detallados para la elaboración del programa de inversiones. Incluye la actualización de los sistemas informáticos existentes para el proceso de planeamiento y programación.
- Elaborar un estudio para afinar las funciones de las unidades orgánicas alineadas a la cadena de valor.
- Elaborar un estudio de la estrategia comunicacional de la política, la ENLCD y las intervenciones.

Componente IV: Recursos humanos

- Implementar procesos mejorados, perfiles de puestos mejorados y valorizados, documentos de gestión actualizados y aprobados, en el marco del tránsito al nuevo régimen de la Ley Servir.
- Contratación de personal bajo el nuevo régimen.

>>RECOMENDACIONES

- Elaborar un estudio de tamaño de planta óptima necesaria para la cadena de valor del DAIS.
- Elaborar e implementar el plan de capacitación a funcionarios de DEVIDA en relación a la cadena de valor ideal del DAIS en temas como: selección, priorización, formulación y ejecución de proyectos; contrataciones y adquisiciones con el Estado y modalidades privadas; desarrollo y promoción de productos innovadores; asistencia técnica a agricultores, y los procesos de producción y comercialización de productos alternativos.
- Elaborar e implementar el plan de fortalecimiento de capacidades para los gobiernos subnacionales en relación a la cadena de valor ideal del DAIS en temas como: formulación y ejecución de proyectos; contrataciones y adquisiciones con el Estado y modalidades de financiamiento privadas. Asimismo, elaborar manuales, guías y cursos virtuales sobre los temas priorizados en el plan de capacitación.

Componente V: Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

- Definir y ejecutar un proyecto para mejorar la toma de información del actual sistema de información y seguimiento, así como para facilitar la explotación de su información (a nivel interno y externo).
- Diseñar e implementar un sistema de gestión del conocimiento enfocado en el DAIS y extensible para la institución.
- Realizar evaluaciones especializadas, siendo las principales: evaluación de línea de base e intermedia del DAIS y evaluación de impacto del PIRDAIS.
- Elaborar estudios especializados, siendo los principales: estudio para definir guías de trabajo de un modelo óptimo de gestión de convenios y seguimiento a la transferencia condicionada de recursos a regiones y municipios, y eEstudio para fortalecer el Observatorio Peruano de Drogas para la generación y difusión de información relevante sobre el modelo y la estrategia del DAIS.

Finalmente, se recomienda que cualquier programa de fortalecimiento institucional, incluyendo el que actualmente financia USAID, debe priorizar actividades que generen capacidad institucional por sobre aquellas actividades que apoyen la intervención actual en DAIS o amplíen su cobertura de manera temporal. Este enfoque permitirá que cualquier programa obtenga resultados sostenibles a nivel institucional.

El contenido de este documento se basa en el informe "Institutional needs strengthening assessment for the Comisión Nacional para el desarrollo y vida sin drogas de Perú". Podrá encontrar el informe final completo en PGRD: <http://www.pgrd.org/> / http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00mr7c.pdf

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue elaborado por Partners for Global Research and Development (PGRD), bajo contrato No.AID-527-C-13-00002. El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad del(os) autor(es) y no refleja necesariamente la opinión de USAID ni la del Gobierno de los Estados Unidos.